

# Regeringens proposition

## 1999/2000:35

Upphovsrätten och offentlighetsprincipen

Prop.

1999/2000:35

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 2 december 1999

*Göran Persson*

*Britta Lejon*  
(Justitiedepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Under senare tid har det uppmärksammats att det förekommer att rätten att ta del av allmänna handlingar används för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten. Att handlingsoffentligheten kan användas på det sättet kan medföra stor skada för upphovsmannen, särskilt när det gäller verk som inte tidigare har offentliggjorts. Det inträffade har väckt oro bland företrädare för upphovsrättsintressen. Vidare har bl.a. Förenta staterna ifrågasatt om Sverige med sin nuvarande lagstiftning uppfyller sina åtaganden enligt Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk och enligt det internationella avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIP:s-avtalet).

Mot denna bakgrund föreslås att en ny sekretessbestämmelse införs till skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk som inkommit till en myndighet. Sekretessbestämmelsen föreslås gälla uppgifter i sådana verk beträffande vilka det av särskild anledning kan antas dels att verket inte tidigare har offentliggjorts, dels att det har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Bestämmelsen omfattar endast uppgifter i verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Vidare skall bestämmelsen gälla endast om ett röjande av uppgifterna innebär ett upphovsrättsligt förfogande. Förslaget innebär att sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen inte skall tillhandahållas, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada. För att komplettera skyddet för uppgifter av den aktuella typen föreslås dessutom vissa ändringar i upphovsrättslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2000.

1 Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2 Lagtext .....	5
2.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....	5
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk .....	6
3 Ärendet och dess beredning .....	8
4 Nuvarande ordning .....	10
4.1 Upphovsrätten .....	10
4.2 Offentlighetsprincipen – allmänna handlingars offentlighet .....	12
4.3 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen .....	13
5 Reformbehovet .....	15
5.1 Handlingsoffentligheten används för att kringgå upphovs rätten .....	15
5.2 Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet .....	15
6 Sekretess för upphovsrättsligt skyddade verk .....	17
6.1 Handlingsoffentligheten bör begränsas för vissa upphovs rättsligt skyddade verk .....	17
6.2 Hur bör begränsningen genomföras? .....	20
6.3 Sekretessbestämmelsens räckvidd .....	24
6.3.1 Inledning .....	24
6.3.2 Räckvidden med hänsyn till vilken typ av uppgifter som efterfrågas och vilken typ av verk de åter finns i .....	24
6.3.3 Beviskrav .....	27
6.4 Sekretessbestämmelsens avgränsning i övrigt .....	31
6.4.1 Skaderekvisit .....	31
6.4.2 Offentliggörande genom en myndighets tillhandahållande av ett verk .....	32
6.4.3 Sekretesstidens längd .....	33
6.4.4 Meddelarfrihet .....	34
6.5 Följdändringar .....	34
6.5.1 Upphovsrätt till verk som bilagts beslut om utlämnande av handling .....	34
6.5.2 Upphovsrätt till det som anförs inför en myndighet .....	37
6.5.3 Partsinsyn .....	38
6.5.4 ADB-upptagningar .....	39
7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	39
8 Ekonomiska konsekvenser av förslagen .....	40
9 Författningskommentar .....	41
9.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....	41
9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovs rätt till litterära och konstnärliga verk .....	44

Bilaga 1	Promemorians huvudsakliga innehåll .....	47
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	48
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser .....	54
Bilaga 4	Den tidigare lagrådsremissens lagförslag .....	55
Bilaga 5	Lagrådets yttrande den 13 september 1999 .....	62
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag.....	65
Bilaga 7	Lagrådets yttrande.....	68
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 december 1999 ....		69

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:35

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Regeringen har följande förslag till lagtext

### 2.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häriigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> skall införas en ny paragraf, 8 kap. 27 §, av följande lydelse.

#### *Föreslagen lydelse*

#### **8 kap.**

#### 27 §

*Sekretess gäller hos myndighet för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse,*

*1. om det av särskild anledning kan antas att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,*

*2. om det av särskild anledning kan antas att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke, och*

*3. om ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande,*

*om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.*

*Vid tillämpningen av första stycket skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller har lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Prop. 1999/2000:35

Härigenom föreskrivs att 9, 26 och 26 a §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>2</sup>

Upphovsrätt gäller inte till

1. författningar,
2. beslut av myndigheter,
3. yttranden av svenska myndigheter och
4. officiella översättningar av sådant som avses i 1–3.

Upphovsrätt gäller dock till verk vilka ingår i en handling som avses i första stycket och är av följande slag:

1. kartor,
2. alster av bildkonst,
3. musikaliska verk eller
4. diktverk.

*Upphovsrätt gäller även till ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut av en myndighet, om beslutet avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår.*

### 26 §<sup>3</sup>

Var och en får återge vad som muntligen eller skriftligen anförs

1. inför myndigheter,
2. i statliga eller kommunala representationer,
3. vid offentliga debatter om allmänna angelägenheter eller
4. vid offentliga utfrågningar om sådana angelägenheter.

*Första stycket 1 och 2 gäller dock inte uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 8 kap. 27 § sekretesslagen (1980:100).*

Vid tillämpning av första stycket gäller dock

Vid tillämpning av första stycket gäller

1. att skrifter vilka åberopas som bevis, utlåtanden och liknande får återges endast i samband med en redogörelse för det mål eller ärende i vilket de förekommit och endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen,

2. att en upphovsman har ensamrätt att ge ut samlingar av sina anföranden och

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1993:1007

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1993:1007

3. att det som anförs vid sådana utfrågningar som avses i första stycket  
4 inte får återges i ljudradio eller television med stöd av den bestämmelsen.

#### 26 a §<sup>4</sup>

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. *Detta gäller dock inte ett sådant verk som avses i 9 § tredje stycket.* Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller
2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge handlingar som är upprättade hos svenska myndigheter men inte är sådana som avses i 9 § första stycket.

Andra stycket gäller inte beträffande

1. kartor,
2. tekniska förebilder,
3. datorprogram,
4. verk som skapats för undervisning,
5. verk som är resultatet av vetenskaplig forskning,
6. alster av bildkonst,
7. musikaliska verk,
8. diktverk eller
9. verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.
  2. De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ tillämpas även på verk som ingår i en bilaga till ett beslut som meddelats före ikraftträdandet.
  3. Den nya bestämmelsen i 26 § tillämpas även på uppgifter i verk som anförts muntligen eller skriftligen före ikraftträdandet.
  4. En åtgärd som före ikraftträdandet har vidtagits med ett sådant verk som avses i punkterna 2 och 3 och som då var tillåten kan inte angripas med stöd av de nya bestämmelserna.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1993:1007

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen föreskrivs att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt utgör en viktig del av den svenska offentlighetsprincipen. Enligt nuvarande regler skall en allmän handling tillhandahållas enligt tryckfrihetsförordningen oavsett om den är upphovsrättsligt skyddad eller inte. Under senare tid har uppmärksammats att rätten att ta del av allmänna handlingar används endast i syfte att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten. Detta kan medföra betydande skada för upphovsmannen, särskilt om verket inte tidigare offentliggjorts.

Sverige är genom sin anslutning till Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO) bundet av det internationella avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIP:s-avtalet). Avtalet innehåller bl.a. en allmän förpliktelse att tillämpa de bestämmelser om upphovsrättsligt skydd som finns i Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk samt en bestämmelse som anger under vilka förutsättningar medlemsländerna får tillåta nyttjanden som medför inskränkningar eller undantag i det upphovsrättsliga skyddet. Med anledning av att offentlighetsprincipen kan användas för att kopiera och sprida upphovsrättsligt skyddade verk som inte tidigare offentliggjorts har bl.a. Förenta staterna ifrågasatt om Sverige med nuvarande lagstiftning uppfyller Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet.

Mot den angivna bakgrunden utarbetades i Justitiedepartementet vintern 1998/99 departementspromemorian Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen, Ds 1999:7. I promemorian föreslås en begränsning av tillhandahållandet av upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar och beträffande vilka det finns anledning att anta att de har kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke och utan att tidigare ha offentliggjorts. Förslaget innebär att ett sådant verk skall tillhandahållas endast om det står klart att det kan ske utan skada för upphovsmannen. I promemorian diskuteras om begränsningen i handlingsoffentligheten skall införas genom en bestämmelse i upphovsrättslagen eller genom en sekretessbestämmelse. Förslaget i promemorian är att regleringen placeras i upphovsrättslagen. Till stöd för att införa begränsningen i vanlig lag åberopas i promemorian bestämmelsen i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Enligt den tolkning som redovisas i promemorian är innebörden av 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen att rätten att ta del av allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt.

Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju99-853).

Promemorians huvudsakliga innehåll återges i *bilaga 1*. De lagförslag som lades fram återges i *bilaga 2*. Remissinstanserna är förtecknade i *bilaga 3*.



På grundval av promemorians förslag lade regeringen i september 1999 i en lagrådsremiss fram förslag till regler om ett undantag från handlings-offentligheten såvitt gäller tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk som kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke. Lagrådsremissens lagförslag återges i *bilaga 4*.

Lagrådet avstyrkte lagförslagen med motiveringen att de stred mot regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och att bestämmelsen i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen inte föranledde annan bedömning. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 5*.

Promemorians förslag omarbetades därefter till ett förslag, enligt vilket vissa uppgifter i tidigare inte offentliggjorda verk som kommit in till en myndighet utan upphovsrättsinnehavarens samtycke skall omfattas av sekretess. För att bredda beredningsunderlaget tillställdes omkring en tredjedel av de remissinstanser som tidigare yttrat sig över promemorians förslag ett utkast till lagrådsremiss avseende detta förslag. De remissinstanser som tillställts utkastet till lagrådsremiss anges i bilaga 3. Yttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju99-853).

I denna proposition lägger regeringen fram ett förslag till en ny sekretessregel avseende vissa uppgifter i tidigare inte offentliggjorda verk som kommit in till en myndighet utan upphovsrättsinnehavarens samtycke.

### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 11 november 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

Lagrådet har anfört att det är en svag punkt i den svenska offentlighetslagstiftningen att en person endast genom att lämna in ett verk till en myndighet utan annat syfte än att underminera någons upphovsrätt kan åstadkomma att verket blir allmänt tillgängligt. Lagrådet har ansett att det knappast är möjligt att komma till rätta med detta viktiga problem inom ramen för sekretesslagstiftningen men har konstaterat att det på grund av ärendets brådskande natur inte är möjligt att nu överväga en grundlagsändring. Lagrådet har funnit att förslaget till följd av de begränsningar som den nya sekretessbestämmelsen kommer att innehålla har stöd i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Mot denna bakgrund har Lagrådet godtagit de föreslagna ändringarna som ett provisorium. Lagrådet har dock ansett det angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet sökes.

Lagrådets yttrande behandlas närmare i avsnitt 6.1. I förhållande till lagrådsremissen har i lagtexten gjorts vissa ändringar av redaktionell natur.

### 4.1 Upphovsrätten

Upphovsrätten, som är en grundlagsskyddad rättighet (2 kap. 19 § regeringsformen), är en av grundvalarna för det litterära och konstnärliga skapandet och främjar därigenom samhällets sociala, kulturella och ekonomiska utveckling.

Den som skapar ett litterärt eller konstnärligt verk har enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) upphovsrätt till verket. Med verk avses en produkt av ett individuellt andligt skapande som nått en sådan grad av självständighet och originalitet att den uppnår s.k. verkshöjd. För att verkshöjd skall anses föreligga krävs att alstret åtminstone i någon mån är ett uttryck för upphovsmannens individualitet och inte är en rent mekanisk produktion. Det ställs däremot inte något krav på dess litterära eller konstnärliga kvalitet. Även ett ”dåligt” verk är ett verk. Det går inte att uppställa några helt entydiga linjer för bedömningen av om verkshöjd föreligger. Exempelvis torde många, men inte alla, brev uppnå verkshöjd.

Upphovsrätten har en ensamrättskonstruktion. Grundtanken är att skydda upphovsmannens behov av att kunna bestämma över hur hans eller hennes verk utnyttjas ekonomiskt och hindra att det utsätts för kränkande behandling. Upphovsrätten innefattar således såväl ekonomiska som ideella rättigheter. De ekonomiska rättigheterna består av rätten att framställa exemplar av verket och rätten att göra det tillgängligt för allmänheten. Verket görs tillgängligt för allmänheten när det framförs offentligt, när det utbjuds till försäljning eller på annat sätt sprids till allmänheten eller när det visas offentligt. Det anförda innebär t.ex. att en artikel eller ett brev som uppnår verkshöjd inte får kopieras utan samtycke från upphovsmannen (om inte någon undantagsregel i upphovsrättslagen tillåter detta). Upphovsmannens ideella rättigheter omfattar rätten att bli angiven som upphovsman i samband med verket och rätten att motsätta sig vissa typer av kränkande användning av verket. Upphovsmannen har inte någon ensamrätt till de sakuppgifter som ett verk kan innehålla. Upphovsrätten utgör ett formskydd. Emellertid skyddas inte endast verket i dess föreliggande yttre form utan även verkets s.k. inre form. Så länge verkets inre form bibehålls har en upphovsman till en roman ensamrätt att exempelvis omarbeta romanen för skolbruk eller ungdomsläsning, att översätta den till ett annat språk, att dramatisera den för scenen, för radioteater eller television eller överföra den till film eller balett (SOU 1956:25 s. 99). Upphovsrätten varar som huvudregel under upphovsmannens livstid och sjuttio år efter hans eller hennes dödsår.

Mot upphovsmännens individuella intressen står de intressen som allmänheten och samhället har av att kunna utnyttja verk. För att åstadkomma en rimlig balans mellan dessa olika intressen har inskränkningar gjorts i den ekonomiska delen av upphovsrätten. Inskränkningarna avser huvudsakligen offentliggjorda eller utgivna verk. Endast ett fåtal inskränkningar berör verk som inte offentliggjorts.

Ett verk är offentliggjort när det lovligen gjorts tillgängligt för allmänheten (8 § första stycket upphovsrättslagen). Innebörden av att lovligen tillgängliggöra är att tillgängliggörandet sker med upphovsmannens eller dennes rättsinnehavares samtycke eller med stöd av lag.

Har ett verk offentliggjorts får exemplar av verket framställas för enskilt bruk utan samtycke från upphovsmannen (12 § upphovsrättslagen). Verket får också citeras (22 § upphovsrättslagen). Beträffande andra fria utnyttjanden krävs att verket utöver offentliggörandet också skall vara utgivet. Utgivet anses ett verk vara då exemplar därav med upphovsmannens samtycke förts i handeln eller på annat sätt spritts till allmänheten (8 § andra stycket upphovsrättslagen). Såvitt avser utgivna verk får exemplar framställas för undervisningsändamål om avtalslicens gäller enligt 26 i § upphovsrättslagen (13 § upphovsrättslagen), exemplar framställas i blindskrift eller under vissa förutsättningar som talböcker för synskadade m.fl. (17 § upphovsrättslagen), exemplar av verk visas offentligt (20 § upphovsrättslagen), verk i vissa fall sändas i radio och TV om avtalslicens gäller enligt 26 i § upphovsrättslagen (26 d § upphovsrättslagen) och verk användas för vissa typer av offentliga framföranden (21 § upphovsrättslagen).

Följden av att ett verk inte har offentliggjorts är att upphovsmannen kan sägas ha en i princip oinskränkt rätt till verket. Som nämnts finns dock vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt som även gäller de verk som inte offentliggjorts. Framställning av exemplar inom vissa arkiv och bibliotek (16 § upphovsrättslagen), återgivande av verk som syns eller hörs under en dagshändelse (25 § upphovsrättslagen), återgivande av vad som anförs inför bl.a. myndigheter (26 § upphovsrättslagen) tillhandahållande av allmänna handlingar (26 b § första stycket upphovsrättslagen) samt utnyttjande av verk i rättsvårdens eller den allmänna säkerhetens intresse (26 b § andra stycket upphovsrättslagen) förutsätter inte att verket är offentliggjort.

Upphovsrätt gäller inte till författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter och vissa officiella översättningar (9 § första stycket upphovsrättslagen). Kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk som ingår i sådana handlingar omfattas dock av upphovsrätt (9 § andra stycket upphovsrättslagen). För alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk gäller emellertid att dessa får återges utan upphovsmannens samtycke, normalt under förutsättning att ersättning betalas till upphovsmannen (26 a § upphovsrättslagen).

I upphovsrättslagen finns även vissa rättigheter till skydd för prestationer som, även om de inte kan betecknas som litterära eller konstnärliga verk, ändå har ett visst samband med sådan verksamhet. Sådana s.k. närstående rättigheter gäller för utövande konstnärer såsom skådespelare, sångare och musiker, framställare av ljudinspelningar, framställare av upptagningar av rörliga bilder såsom filmproducenter, radio- och TV-företag, framställare av kataloger och fotografer. Skyddet överensstämmer i allt väsentligt med det skydd som upphovsmännen har.

Upphovsrätten skyddas av ett system av olika sanktioner av såväl straff- som civilrättslig karaktär. Den som utan upphovsrättshavarens samtycke vidtar någon åtgärd som omfattas av ensamrätten begår ett intrång i

upphovsrätten. För samtliga former av intrång kan straff- och ersättningsansvar komma i fråga. Vidare kan en domstol besluta om vissa skydds- och säkerhetsåtgärder.

Prop. 1999/2000:35

## 4.2 Offentlighetsprincipen – allmänna handlingars offentlighet

Offentlighetsprincipen kan förenklat sägas fylla tre huvudändamål. Den utgör en garanti för rättssäkerhet, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall det till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som är meddelade till skydd för enskilds rätt och allmän säkerhet, i tryckta skrifter yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Handlingsoffentligheten är sedan lång tid ett karakteristiskt inslag i den svenska förvaltningen. Genom 1766 års tryckfrihetsförordning infördes den medborgerliga rätten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter. Syftet var att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. I det sammanhanget uppfattades rätten att i tryck offentliggöra myndigheternas handlingar som betydelsefull. Varje medborgare tillerkändes därför i grundlagen rätten att fritt ta del av i princip alla handlingar som rörde rättskipning och förvaltning och att fritt trycka av dem. Rätten var dock inte undantagslös.

Såväl i 1766 års tryckfrihetsförordning som i följande tryckfrihetsförordningar gjordes vissa inskränkningar. De principer och begränsningar som gällde för handlingsoffentligheten blev i huvudsak gällande fram till 1937 års reform. Den innebar bl.a. att undantagen från offentlighetsprincipen bröts ut ur grundlagen till en särskild sekretesslag. Sekretesslagen från år 1937 ersattes sedermera av den nu gällande sekretesslagen (1980:100).

Principen om handlingsoffentlighet slås fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Där stadgas att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Uttryckssättet markerar att handlingsoffentligheten är ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. I samband med 1976 års reform av tryckfrihetsförordningen uttalade departementschefen bl.a. följande. ”Tillgången till allmänna handlingar medger en objektiv information om förhållandena inom stat och kommuner. Offentlighetsprincipens betydelse för en levande demokrati sträcker sig emellertid längre än till att kasta ljus över tillståndet inom den offentliga förvaltningen. Myndigheternas handlingar innehåller en rik fond av fakta i de mest skilda angelägenheter. Tillgången till denna information är i hög grad ägnad att berika den allmänna debatten och bredda underlaget för medborgarnas och organisationernas ställningstaganden i skilda samhällsfrågor. – Rätten att ta del av allmänna hand-

lingar är således en del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen.” (Prop. 1975/76:160 s. 71.)

Med handling förstås enligt tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). I samma kapitel finns bestämmelser som föreskriver på vilket sätt tillgången till handlingarna skall tillgodoses (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen). Bland annat ges en rätt att mot avgift få en kopia av en allmän handling.

Handlingsoffentligheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen innebär ingen rätt för myndigheter att få del av handlingar. Myndigheterna anses dock ha en sådan rätt grundad på allmänna förvaltningsrättsliga principer.

### 4.3 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen har författare, konstnärer och fotografer rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Sådana bestämmelser har meddelats i upphovsrättslagen. I 2 kap. tryckfrihetsförordningen finns regler om allmänna handlingars offentlighet.

Tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen kan sägas ha det gemensamma syftet att skapa förutsättningar för ett fritt samhällsskick och ett intellektuellt skapande. Vid tillämpningen av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen kan dock – om det i den allmänna handlingen ingår ett litterärt eller konstnärligt verk – en kollision uppkomma mellan å ena sidan reglerna om allmänna handlingars offentlighet och å andra sidan reglerna om upphovsmannens ensamrätt att disponera över sitt verk. Utgångspunkten vid en konflikt mellan grundlagsregler och regler i vanlig lag är självfallet att de vanliga reglerna inte får tillämpas i strid med grundlagsreglerna.

Enligt 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen gäller vad som föreskrivs i vanlig lag om den rätt som tillkommer upphovsmannen till ett litterärt eller konstnärligt verk m.fl. Sedan början av 1970-talet har den bestämmelsen i olika lagstiftningsärenden ansetts innebära att rätten att få tillgång till allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt (se t.ex. prop. 1973:15 s. 154, SOU 1979:49 s. 122 och bet. 1986/87:LU11 s. 12 f.). Enligt denna tolkning skulle upphovsrättslagens bestämmelser kunna hindra att allmänna handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk görs tillgängliga för allmänheten eller tillhandahålls genom exemplarframställning. Mot denna bakgrund infördes en bestämmelse, numera placerad i 26 b § första stycket upphovsrättslagen, som föreskriver att allmänna handlingar oavsett upphovsrätten skall tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Som framgår av avsnitt 3 har Lagrådet inte godtagit den redovisade tolkningen av bestämmelsen i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Oavsett vilken tolkning sistnämnda bestämmelse ges

innebär nuvarande regler att det i de flesta fall inte finns möjlighet att vägra utlämnande av en allmän handling enbart på grund av att handlingen omfattas av upphovsrätt.

I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa i bestämmelsen angivna ändamål. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt samma lagrum anges noga i en bestämmelse i en särskild lag, dvs. sekretesslagen. Om så i visst fall befinns lämpligare, kan en sådan bestämmelse i stället placeras i annan lag vartill sekretesslagen hänvisar.

I 1 kap. 1 § sekretesslagen finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar, varvid bestämmelserna i sistnämnda hänseende innefattar en begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. I det nämnda lagrummet anges vidare att bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Sekretessbestämmelserna är alltså utformade som förbud att röja uppgifter.

Ett av de ändamål som enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen är godtagbart som skäl för begränsning av handlingsoffentligheten är skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (första stycket 6). Upphovsrättens ekonomiska del kan representera ett betydande värde för den enskilda rättighetshavaren. Till skydd främst för vissa rättighetshavares ekonomiska intressen finns i 8 kap. 20 § sekretesslagen en bestämmelse om sekretess i ärende om granskning av film eller videogram för uppgift ur filmen eller videogrammet (se prop. 1989/90:70 s. 54 f., 77 och 149).

Skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden har också utgjort grunden för att införa en annan bestämmelse i sekretesslagen, 8 kap. 13 §, som tar sikte på att skydda innehavare av vissa immateriella rättigheter. I den bestämmelsen finns sekretessregler som är uppställda till skydd för uppgifter om bl.a. uppfinningar och mönster i ärenden om ansökningar om patent respektive registrering av mönster.

Förutsättningarna för att begränsa yttrandefriheten, bl.a. genom tystnadsplikt för tjänstemännen vid myndigheterna, anges i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Där stadgas bl.a. att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (12 §). Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. folkförsörjningen, enskilds anseende och förebyggandet av brott samt om särskilt viktiga skäl föranleder det (13 §). Enligt förarbetena skall under generalklausulens ”särskilda skäl” föras bl.a. reglerna om upphovsrätt och närstående rättigheter (prop. 1975/76:209 s. 155).

### 5.1 Handlingsoffentligheten används för att kringgå upphovsrätten

Frågan om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen, särskilt handlingsoffentligheten, har under senare tid kommit i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Ingivandet av det s.k. scientologimaterialet till ett flertal svenska myndigheter har åskådliggjort att handlingsoffentligheten kan användas för andra syften än den är avsedd för. Det s.k. scientologimaterialet är en handling som den amerikanska organisationen Religious Technology Center innehar upphovsrätt till. Materialet har i flera domar (svenska och utländska) bedömts vara inte tidigare offentliggjort. Enligt vad som kommit fram har materialet vid ett antal tillfällen lämnats in till myndigheter enbart i syfte att få till stånd en exemplarframställning och spridning av materialet till allmänheten som annars skulle kunna hindras av upphovsrättsinnehavaren.

Det inträffade har skapat en debatt och en oro bland upphovsmän. Det kan t.ex. förorsaka en journalist betydande skada om ett artikelutkast lämnas in till en myndighet innan det är färdigt för publicering. Hos myndigheten blir utkastet en allmän handling och om det inte finns någon sekretessgrund kan allmänheten fritt ta del av utkastet. För journalisten kan det för tidiga offentliggörandet t.ex. innebära att hans eller hennes anseende som journalist skadas på grund av utkastets brister. Han eller hon har kanske inte hunnit kontrollera sin källor och underbygga sina slutsatser. Detsamma gäller om någon lämnar in en författares manuskript som författaren ännu inte har för avsikt att publicera. Om allmänheten systematiskt begär utlämnande av en inte offentliggjord upphovsrättsligt skyddad handling kan en upphovsman komma att lida betydande skada, t.ex. genom att verket inte ges ut eller genom att hans eller hennes försäljningsinkomster uteblir eller minskar. Konsekvenserna för berörda upphovsmän kan således bli långtgående när det är fråga om upphovsrättsligt skyddade verk som inte tidigare har offentliggjorts.

Av det anförda framgår att det finns ett behov av att begränsa tillgången till vissa allmänna handlingar som samtidigt utgör upphovsrättsligt skyddade verk.

### 5.2 Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet

Upphovsrätten är ett rättsområde med en i hög grad internationell prägel. Det finns en rad internationella överenskommelser genom vilka de anslutna länderna ger skydd åt varandras verk och prestationer. Den viktigaste överenskommelsen inom det egentliga upphovsrättsområdet är Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk. Sverige är anslutet till konventionen liksom närmare 140 andra länder. Den föreskriver en skyldighet att utan formaliteter ge upphovsrättsligt skydd enligt vissa minimibestämmelser åt verk från samtliga andra konventionsländer. Dessa minimibestämmelser omfattar såväl ideella som ekonomiska

rättigheter, bl.a. en ensamrätt att mångfaldiga ett verk och att utnyttja det för offentligt framförande.

En annan viktig överenskommelse inom detta område är TRIP:s-avtalet. Till avtalet är mer än 130 länder anslutna, bland dem Sverige. Avtalet innehåller dels en rad specialregler om skydd för bl.a. datorprogram och databaser, dels en allmän förpliktelse att tillämpa Bernkonventionens bestämmelser om det upphovsrättsliga skyddet. Detta betyder att skyddet för upphovsrätten har förts in i Världshandelsorganisationens system bl.a. när det gäller tvistlösning.

Med anledning av att svenska myndigheter ger allmänheten möjlighet att ta del av det s.k. scientologimaterialet, trots att det bedömts som ett upphovsrättsligt inte tidigare offentliggjort verk, har bl.a. Förenta staterna ifrågasatt om Sverige uppfyller Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet. Förenta staterna har klargjort att ett tvistlösningsförfarande kommer att påkallas mot Sverige om inte Sverige skyndsamt genomför lagstiftning som förhindrar att tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk hanteras på samma sätt som scientologimaterialet.

Bernkonventionen tillåter konventionsländerna att göra vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt till exemplarframställning. Enligt artikel 9(2) i konventionen får konventionsländerna tillåta exemplarframställning av verk i vissa särskilda fall förutsatt att sådan exemplarframställning inte gör intrång i det normala utnyttjandet av verket och inte heller inkräktar oskäligt på upphovsmannens legitima intressen. Bestämmelsen brukar benämnas som den s.k. trestegsregeln. Genom artikel 13 i TRIP:s-avtalet har trestegsregeln gjorts tillämplig för alla upphovsrättsliga förfoganden och inte endast för exemplarframställning.

Regeringens inställning är att de svenska reglerna om förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten är förenliga med trestegsregeln. Den närmare innebörden av trestegsregeln är emellertid svår att bestämma. Ordalydelsens generella karaktär ger ett betydande tolkningsutrymme. Det kan därför inte helt uteslutas att ett tvistlösningsförfarande inom ramen för Världshandelsorganisationen om tillämpningen av de svenska bestämmelserna om handlingsoffentlighet skulle kunna resultera i att myndigheters tillhandahållande av verk åtminstone i vissa fall bedöms vara ett intrång i det normala nyttjandet av verket eller anses inkräkta oskäligt på upphovsmannens legitima intressen. En sådan utgång skulle medföra risk för att Sverige tvingas till mer omfattande begränsningar av handlingsoffentligheten än vad som kan anses nödvändigt för att åtgärda de problem som ingivandet av scientologimaterialet åskådliggjort, vilket samtidigt skulle avvärja ett tvistlösningsförfarande.

Att handlingsoffentligheten kan användas för att kringgå upphovsrätten kan vidare vara ett hinder i Sveriges arbete för en ökad öppenhet inom bl.a. den Europeiska unionen.

Även redovisade internationella förhållanden talar för att en lagändring bör ske.



## 6 Sekretess för upphovsrättsligt skyddade verk

Prop. 1999/2000:35

### 6.1 Handlingsoffentligheten bör begränsas för vissa upphovsrättsligt skyddade verk

**Regeringens bedömning:** Med hänsyn till att upphovsrättsligt skyddade verk som inte offentliggjorts har ett särskilt högt skyddsvärde och att det är möjligt att utnyttja handlingsoffentligheten för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av sådana verk och göra dem tillgängliga för allmänheten, bör rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas när det gäller vissa inte offentliggjorda verk.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens (se promemorian s. 27 f.).

**Remissinstanserna:** Remissinstansernas synpunkter på behovet av en begränsning har varit varierande. Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Stockholms tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Svenska Kommunförbundet* och *Sveriges advokatsamfund*, har tillstyrkt eller inte invänt mot att en begränsning av handlingsoffentligheten införs. Stockholms tingsrätt har dock ifrågasatt att det är möjligt att ”tvångsoffentliggöra” ett verk genom att lämna in det till en myndighet mot upphovsmannens vilja. Enligt Stockholms tingsrätt kan det tillgängliggörande för allmänheten som därefter kan komma att ske genom att verket tillhandahålls enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen inte anses ske ”lovligen”.

*Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän*, *Riksarkivet*, *Föreningen Grävande Journalister*, *Svenska Journalistförbundet*, *Tidningsutgivarna* och *Sveriges Industriförbund* har avstyrkt förslaget sådant det är utformat i promemorian eller ifrågasatt behovet av de föreslagna ändringarna. Riksarkivet har menat att det vore lämpligare att förstärka skyddet för rättssinnehavarna genom en utbyggnad av redan befintliga sanktions- och skadeståndsbestämmelser.

Bland andra *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Kungl. biblioteket* har ansett att det inte har klargjorts att behovet av en lagändring är så trängande att frågan inte skulle kunna utredas närmare av den kommitté som genom dir. 1998:32 fått i uppgift att bl.a. undersöka behovet av begränsningar i handlingsoffentligheten för allmänna handlingar som omfattas av upphovsrätt (Offentlighets- och sekretesskommittén, Ju1999:06).

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** Majoriteten av dem som yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss har ansett att en lagändring bör genomföras utan att Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete avvaktas. *Justitiekanslern* har anfört att behovet av lagstiftning har utvecklats något i utkastet och att förslaget numera är godtagbart. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, som i sitt ursprungliga yttrande inte uttalade sig rörande ärendets angelägenhetsgrad, har ansett att intresset av att undvika ett tvistlösningsförfarande och angelägenheten av att skapa bästa möjliga förutsättningar för Sveriges strävan att åstadkomma ökad öppenhet i Europa motiverar att en lagändring genomförs utan att Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete avvaktas. *Svenska*

*Journalistförbundet* har uppgett att förbundet numera delar uppfattningen att ett tvistlösningsförfarande innebär sådana risker för offentlighetsprincipen att det bör undvikas. Med hänsyn härtill och till att förslaget i utkastet utgör ett mindre ingrepp i offentlighetsprincipen än promemorians förslag har förbundet tillstyrkt förslaget i utkastet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som en inskränkning i upphovsmannens rätt till sitt verk gäller bl.a. att allmänna handlingar oavsett upphovsrätten skall tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (26 b § första stycket upphovsrättslagen). Handlingsoffentlighetens företräde framför upphovsrätten kan, som framgår av avsnitt 5.1, få följder som inte är rimliga. Handlingsoffentligheten har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet fyller också en kontrollfunktion. Myndigheternas skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar kan emellertid användas för att skapa förutsättningar för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk.

Ett sådant tillhandahållande är särskilt ingripande för upphovsmannen när det gäller inte offentliggjorda verk eftersom upphovsmannen har en i princip oinskränkt rätt till sådana verk. Till dess verket offentliggjorts är det således vanligen upphovsmannen som avgör om exemplar skall få framställas och spridas. Det finns endast ett fåtal inskränkningar i upphovsrätten beträffande inte offentliggjorda verk, till skillnad från de verk som har offentliggjorts och utgivits (se närmare avsnitt 4.1). Verk som inte har offentliggjorts kan därför sägas ha ett särskilt skyddsvärde. Denna uppfattning har delats av ett antal remissinstanser, t.ex. Sveriges advokatsamfund och Svenska Förläggareföreningen.

Tillhandahållandet av ett verk som allmän handling innebär en väsentlig inskränkning av upphovsmannens ensamrätt att förfoga över sitt verk. Redan första kopian som lämnas ut av ett inte offentliggjort verk, t.ex. ett inte fullbordat litterärt verk, kan skada upphovsmannen ekonomiskt. Ett systematiskt utlämnande genom att många personer hos myndigheten begär att få ta del av verket skulle kunna bli förödande för upphovsmannen. Att reglerna i upphovsrättslagen gäller även sedan verket lämnats ut enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, dvs. att den som fått en kopia av verket inte kan förfoga över det som han eller hon vill, är således inte tillräckligt för att skydda upphovsmannen.

Förutom att tillhandahållandet i sig kan vara ingripande för upphovsmannen redovisar promemorian en annan effekt av den nuvarande regleringen, nämligen att verket kan bli "tvångsoffentliggjort" genom att det lämnas in till en myndighet och därefter tillhandahålls med stöd av 26 b § första stycket upphovsrättslagen. Stockholms tingsrätt har ifrågasatt det synsättet och ansett att ett tillhandahållande enligt 26 b § första stycket upphovsrättslagen inte kan anses ske lovligen om verket har getts in till myndigheten mot upphovsmannens vilja. Därmed skulle verket enligt tingsrätten inte kunna anses offentliggjort.

Enligt 8 § upphovsrättslagen anses ett verk offentliggjort när det lovligen har gjorts tillgängligt för allmänheten. Av förarbetsuttalanden (SOU 1956:25 s. 162 samt prop. 1960:17 s. 86 f. och 379) framgår att ett

offentliggörande sker inte bara när verket görs tillgängligt med upphovsmannens samtycke utan även i andra fall när tillgängliggörandet sker lagligen med stöd av något stadgande i 2 kap. upphovsrättslagen. Vid upphovsrättslagens tillkomst fanns inte någon motsvarighet till 26 b § första stycket upphovsrättslagen. När en sådan bestämmelse infördes diskuterades inte om ett tillhandahållande av ett verk som en allmän handling kunde innebära att verket offentliggjordes även i fall då upphovsmannen inte hade samtyckt till förfarandet.

I fråga om förhållandet mellan upphovsrätten och handlingsoffentligheten är Lagrådets syn på 26 b § upphovsrättslagen att den bestämmelsen närmast utgör en erinran om tryckfrihetsförordningens regler om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar (se bilaga 5). Därmed är dock inte frågan om betydelsen av 26 b § upphovsrättslagen från upphovsrättslig utgångspunkt besvarad. Man kan i och för sig tänka sig att bestämmelsen i linje med Lagrådets synsätt inte bedöms som en inskränkning i upphovsmannens ensamrätt. I stället skulle den exemplarframställning och det tillgängliggörande av ett verk som kan äga rum när verket tillhandahålls som allmän handling ske enbart med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Den upphovsrättsliga grunden för exemplarframställningen respektive tillgängliggörandet skulle inte vara 26 b § upphovsrättslagen, utan den bestämmelsen skulle även i upphovsrättsligt hänseende endast utgöra en erinran om grundlagens regler. En sådan tolkning skulle dock innebära att 26 b § upphovsrättslagen helt saknar självständig betydelse. Mot bakgrund av de uttalanden som gjordes vid införandet av bestämmelsen är det inte troligt att detta varit lagstiftarens avsikt. Det ligger i stället nära till hands att anse att 26 b § upphovsrättslagen i upphovsrättsligt hänseende har den betydelsen att den utgör en inskränkning i upphovsmannens ensamrätt. Med ett sådant betraktelsesätt sker tillhandahållandet med stöd av såväl 26 b § upphovsrättslagen som 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det upphovsrättsliga förfogandet sker således med stöd av en bestämmelse i 2 kap. upphovsrättslagen, varför ett sådant tillgängliggörande torde vara att anse som ett offentliggörande i upphovsrättslig mening. Frågan har emellertid inte prövats i rättspraxis.

Det förhållandet att den som lämnar in ett verk till en myndighet därigenom kan anses göra sig skyldig till upphovsrättsintrång och därmed drabbas av olika påföljder ger inte tillräckligt skydd för upphovsmannens rätt, eftersom myndigheten ändå är skyldig att fortsätta att lämna ut verket.

Det finns alltså starka skäl att låta intresset av att skydda vissa verk som ingår i allmänna handlingar ha företräde framför rätten att ta del av dem. Majoriteten av remissinstanserna har också delat uppfattningen att en begränsning i handlingsoffentligheten bör införas nu.

Några remissinstanser har emellertid ansett att man i stället bör avvakta närmare utredning från Offentlighets- och sekretesskommittén. I kommitténs uppdrag ingår, förutom att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället, att undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen. Kommittén har sålunda att mer allmänt se över

förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Utredningen skall i den delen vara klar senast den 1 maj 2001.

Som närmare redovisas i avsnitt 5.2 har bl.a. Förenta staterna ifrågasatt om Sverige med nuvarande lagreglering uppfyller Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet. Om kommitténs utredning skulle avvaktas hamnar Sverige med all sannolikhet i ett internationellt tvistlösningsförfarande med de risker för mer omfattande ingrepp i handlingsoffentligheten som ett sådant medför. Med hänsyn härtill och till att det är angeläget att komma till rätta med den brist i skyddet för inte offentliggjorda verk som hanteringen av det s.k. scientologimaterialet tydliggjort, bör handlingsoffentligheten för vissa inte offentliggjorda verk begränsas redan nu. Lagrådet har ansett att den föreslagna regleringen bör utgöra en provisorisk lösning och att det är angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks. Regeringen instämmer i denna uppfattning. Det fortsatta arbetet med att söka den lämpligaste lösningen ryms inom Offentlighets- och sekretesskommitténs uppdrag. Arbetet bör lämpligen utföras av kommittén.

## 6.2 Hur bör begränsningen genomföras?

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse införs i 8 kap. Sekretesslagen (1980:100) som skyddar sådana uppgifter i vissa inte offentliggjorda verk som sammantaget utgör ett verk.

**Promemorians förslag:** I promemorian görs bedömningen att den föreslagna begränsningen i handlingsoffentligheten till skydd för vissa inte offentliggjorda verk bör göras i upphovsrättslagen (se promemorian s. 33 f.).

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inte haft några invändningar mot promemorians förslag att begränsa handlingsoffentligheten genom en reglering i upphovsrättslagen. *Svenska Förläggareföreningen* har ansett att det är naturligt att placera den föreslagna regleringen i upphovsrättslagen eftersom objektet är upphovsrättsligt skyddade verk och inte uppgifter som sådana. Även *Kammarrätten i Stockholm* har uttryckligen tillstyrkt att undantaget placeras där.

Två remissinstanser, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Sveriges Industriförbund*, har uttryckt tvekan inför den i promemorian redovisade uppfattningen att rätten att ta del av allmänna handlingar inte är grundlagsskyddad såvitt avser handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har bedömt att det skyddsvärda intresset i förevarande fall är bredare än som redovisas i promemorian och att det avser icke offentliggjord information som förekommer i en handling som utan medverkan av intressenten getts in till en myndighet. Fakultetsnämnden har mot denna bakgrund ifrågasatt om inte detta skyddsbehov bör regleras i sekretesslagen utan exklusiv koppling till upphovsrättslagstiftningen.

*Stockholms tingsrätt* har anfört att regleringen bör kunna placeras i sekretesslagen och ändå begränsas till att avse endast utlämnande av all-

männa handlingar och att detta vore en bättre lösning än den föreslagna. Även *Riksåklagaren* och *Kammarrätten i Jönköping* har gett uttryck för att en reglering av föreslagen typ bör placeras i sekretesslagen eller att en sådan placering bör övervägas ytterligare.

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** En övervägande majoritet, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Justitiekanslern* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har ansett att det är förenligt med regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen att placera en sekretessbestämmelse av föreslagen typ i 8 kap. sekretesslagen. *Handelshögskolan i Stockholm* har ansett att promemorians förslag är mer förtjänstfullt än förslaget i utkastet men accepterat det nya förslagets principiella upplägg.

*Malmö tingsrätt* har ifrågasatt lagförslagets grundlagsenlighet och bl.a. anfört att det synes rimma illa med 2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen att på förslaget sätt undanta en rättighet utan närmare konkretion än att begränsa undantaget till förfoganderätten. *Tidningsutgivarna* har ansett det tveksamt om sekretesslagens uppgiftsbegrepp är förenligt med upphovsrättens verksbegrepp.

*Handelshögskolan i Stockholm* har ansett att bl.a. det ideella inslaget i de ekonomiska rättigheterna kan hänföras till enskilda personliga förhållanden, vilket utgör en godtagbar grund för en begränsning av handlingsoffentligheten och att sekretessbestämmelsen i enlighet därmed bör skydda även den delen av upphovsrätten. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har ansett att upphovsrättens ideella del har att göra med de intressen som i lagstiftningen om handlingsoffentlighet behandlas som "personliga förhållanden". *Malmö tingsrätt*, *Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)* och *COPYSWEDE* har ansett det vara en brist att de ideella momenten i upphovsrätten inte omfattas av förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Allmänna handlingars offentlighet regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen anges att beträffande upphovsmännens rätt gäller vad som är föreskrivet i lag, dvs. i upphovsrättslagen. Promemorians förslag, liksom det förslag som lades fram i den tidigare lagrådsremissen, bygger på den tolkning av 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen som förts fram vid ett flertal tillfällen sedan motsvarigheten till 26 b § upphovsrättslagen infördes år 1973. Enligt den tolkningen är innebörden av bestämmelsen att rätten att ta del av allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd såvitt gäller allmänna handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk. Följden av den tolkningen är vidare att inskränkningar i handlingsoffentligheten beträffande upphovsrättsligt skyddade verk kan göras genom ändring i vanlig lag.

Lagrådet har emellertid inte accepterat den angivna tolkningen. I sitt yttrande har Lagrådet angett att den möjlighet som finns att begränsa handlingsoffentligheten är en begränsning som har stöd i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Enligt detta lagrum får handlingsoffentligheten begränsas med hänsyn till ett antal i bestämmelsen angivna skyddsändamål om det sker i en särskild lag, sekretesslagen, eller i annan lag vartill den lagen hänvisar. För att en bestämmelse i sekretesslagen skall

vara motiverad måste således minst ett av de skyddsändamål som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen föreligga.

Den del av upphovsrätten som har den största betydelsen i nu aktuellt hänseende är den ekonomiska rätten till ett verk. Ett av de skyddsändamål som anges i 2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen är enskilda ekonomiska förhållanden. Det finns sedan tidigare två sekretessbestämmelser, 8 kap. 13 och 20 §§ sekretesslagen, som främst är motiverade av hänsynen till ekonomiska intressen hos innehavare av immaterialrätter (se vidare avsnitt 4.3). En bestämmelse motiverad av intresset att skydda den ekonomiska delen av upphovsrätten till vissa inte offentliggjorda verk torde mot denna bakgrund vara förenlig med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Denna uppfattning har delats av majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan.

Vissa av dem som yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss, t.ex. Handelshögskolan i Stockholm, har ansett att även det ideella inslaget i upphovsrätten bör kunna utgöra skyddsändamål för en sekretessbestämmelse och har därvid hänvisat till det i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna skyddsintresset enskilda personliga förhållanden. Innebörden av detta begrepp, som inte analyserades närmare vid bestämmelsens tillkomst, får enligt förarbetena till sekretesslagen bestämmas med ledning av vanligt språkbruk, varvid det inte råder någon tvekan om att så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd innefattas (prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Den ideella delen av de ekonomiska rättigheterna till ett verk är nära förknippad med upphovsmannens person. Det framstår emellertid som tveksamt om det är möjligt att därav dra slutsatsen att detta inslag i upphovsrätten omfattas av begreppet personliga förhållanden i 2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen. Det finns inte heller i förarbeten eller bland övriga bestämmelser i sekretesslagen något stöd för en sådan tolkning. Mot den bakgrunden anser regeringen att det är alltför osäkert om skyddsändamålet enskilda personliga förhållanden kan åberopas i förevarande fall. Skyddsändamålet för bestämmelsen bör därför vara begränsat till enskilda ekonomiska förhållanden. Det betyder att bestämmelsen för sin tillämpning bör förutsätta att rättighetshavaren lider ekonomisk skada av tillhandahållandet.

Härefter uppkommer frågan om sekretesslagens konstruktion, såsom antas i promemorian, utgör ett hinder för en sekretessbestämmelse till skydd för verk.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar (1 kap. 1 § första stycket sekretesslagen). Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter (1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen). Vid sekretesslagens tillkomst uttalades angående valet av uppgiftsbegreppet bl.a. följande. ”Den naturliga utgångspunkten bör också vara den att det enbart är uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de skall sekretessskyddas.” (Prop. 1979/80:2 Del A s. 65.) Sekretessens föremål utgörs således av information av visst innehåll (se även a. prop. s. 67). Upphovsrätten skyddar inte de enskilda uppgifterna i ett verk. Att låta varje uppgift i ett verk omfattas av sekretess skulle så-

ledes vara att ge upphovsmannen ett mer långtgående skydd än upphovsrätten. Om detta skulle bli följden av att införa en reglering avseende upphovsrättsligt skyddade verk i sekretesslagen skulle det vara ett tungt vägande argument mot att införa en sådan reglering. Ett par av dem som yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss har också ansett att det inte är möjligt eller i vart fall tveksamt om det går att förena skyddet för verk med sekretesslagens uppgiftsbegrepp. Mot detta kan dock följande anföras.

I vissa sekretessbestämmelser skyddas ett informationsinnehåll som inte i första hand tar sikte på innehållet i enstaka uppgifter. Exempel på sådana bestämmelser är 5 kap. 6 § (vissa sorters skildringar), 8 kap. 13 § (patentsökta uppfinningar, företagshemligheter, mönster), 8 kap. 17 § (mer kvalificerade uppgifter om myndighets eller enskilda affärs- eller driftförhållanden, t.ex. yrkeshemligheter) och 8 kap. 20 § sekretesslagen (filmer och videogram).

Genom upphovsrätten skyddas inte informationsinnehållet i ett verk till fullo. Emellertid vore det missvisande att påstå att informationsinnehållet helt saknar skydd av upphovsrätten. Som redovisas i avsnitt 4.1 har upphovsrätten till föremål inte bara verket i dess föreliggande yttre form utan också verkets s.k. inre form. Detta har också uttryckts på så sätt att upphovsrätten skyddar inte bara verkets form utan också själva tankeinnehållet, men inte som abstrakt idé utan endast i den individuella utformning som just upphovsmannen gett detsamma (SOU 1956:25 s. 69). Upphovsrätten till en roman omfattar även verket i form av radioteater eller film. En fysisk form av verket, t.ex. en skriftlig handling, är endast en bärare av det immateriella föremålet verket. I de fall ett verk ingår i en allmän handling utgörs handlingens innehåll av verket i en av de former som detta kan föreligga i. Handlingen är således inte detsamma som verket utan utgör endast ett exemplar av verket.

Som anförts ovan finns det flera exempel på att man i sekretesslagen har infört bestämmelser som inte omfattar varje i en handling ingående enskild uppgift av sådan art som pekats ut i bestämmelsen. På motsvarande sätt bör en sekretessbestämmelse kunna utformas så att den endast avser uppgifter som sammantaget utgör ett verk. Om bestämmelsen utformas på detta sätt måste det anses möjligt att skydda vissa upphovsrättsligt skyddade verk genom en sekretessbestämmelse. En sådan bestämmelse bör införas.

Ett alternativ till att placera regeln direkt i sekretesslagen är att i stället placera den i annan lag, t.ex. upphovsrättslagen, med en hänvisning dit från sekretesslagen. För de tillämpande myndigheterna torde det emellertid vara en väsentlig fördel att regeln återfinns direkt i den lag som huvudsakligen reglerar frågor om sekretess. Flera remissinstanser har också ansett att regleringen bör placeras där. Mot denna bakgrund bör sekretessbestämmelsen placeras direkt i sekretesslagen. Eftersom bestämmelsen införs med hänsyn till skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden bör den placeras i lagens 8 kap.

### 6.3.1 Inledning

En utgångspunkt vid utformningen av en sekretessregel är att den inte skall ha större räckvidd än som behövs för att tillgodose det skyddsintresse som ligger till grund för bestämmelsen. Som följer av vad som anförs i föregående avsnitt innebär det bl.a. att bestämmelsen endast bör träffa uppgifter i tidigare inte offentliggjorda verk och endast uppgifter som sammantaget är relevanta ur upphovsrättslig synvinkel. I de följande två avsnitten behandlas ytterligare ett antal omständigheter som har betydelse för bestämmelsens räckvidd.

### 6.3.2 Räckvidden med hänsyn till vilken typ av uppgifter som efterfrågas och vilken typ av verk de återfinns i

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen skall omfatta endast uppgifter i sådana verk som inte tidigare har offentliggjorts i upphovsrättslig mening och som har kommit in till en myndighet utan rättighets-havarens samtycke. Uppgifter i ett verk som saknar kommersiellt intresse skall dock inte omfattas av bestämmelsen. Sekretessbestäm-melsen skall omfatta en uppgift endast om röjandet av den innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag såvitt avser verk som har kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke och som inte tidigare har offentliggjorts. I promemorians förslag återfinns däremot inte begränsningen såvitt avser verk som saknar kommersiellt intresse. I promemorian föreslås att en begränsning i myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter ur allmänna handlingar skall införas i 15 kap. 4 § sekretesslagen såvitt gäller verk av aktuell typ. Begränsningen innebär att uppgifter ur sådana verk inte får lämnas ut om utlämnandet utgör ett offentligt framförande eller annat förfogande enligt 2 § upphovsrättslagen. Promemorians förslag omfattar även närstående rättigheter (se promemorian s. 29 f. och 38).

**Remissinstanserna:** *Handelshögskolan i Stockholm, KLYS, COPY-SWEDE, Religious Technology Center, Läromedelsförfattarnas Förening* och *TV4* har ansett att även verk som getts in till en myndighet med upphovsmannens samtycke i vissa fall bör kunna undantas från handlings-offentligheten.

*Föreningen Grävande Journalister* har gjort gällande att förslaget kommer att innebära att en viktig kategori allmänna handlingar bestående av tips eller anmälningar om missförhållanden generellt kommer att undandras offentlighet. Som exempel har föreningen angett att någon annan än upphovsmannen till en myndighet lämnar in en nazists rundskrivelse till medlemmarna i en lokal kampgrupp, korrespondensen mellan en person som producerar barnpornografi och dennes kunder, eller en lobbyists beskrivning av hur ett visst politiskt beslut skall manipuleras fram trots att det saknar politiskt och folkligt stöd. Även andra



remissinstanser, bl.a. *Tidningsutgivarna*, har framfört liknande farhågor och redovisat likartade exempel.

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** Majoriteten, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *KLYS* och *COPYSWEDE*, har inte haft några eller endast mindre anmärkningar mot förslaget utformning i denna del. *Riksdagens ombudsmän* har dock ansett att förslaget generellt sett kan förväntas innebära så stora tillämpningsproblem att det inte bör läggas fram och har därvid särskilt pekat på att bestämmelsen skall tillämpas av samtliga myndigheter, varav de flesta har bristande erfarenhet av upphovsrättsliga överväganden.

*Svenska Journalistförbundet* har tillstyrkt att bestämmelsens tillämpningsområde begränsas till verk som har ett kommersiell intresse men ansett att bestämmelsen bör ha en något annorlunda konstruktion. *Justitiekanslern* har ansett att det i utkastet använda uttrycket ”kommerciellt intresse” inte på erforderligt sätt begränsar bestämmelsens tillämpningsområde till sådana verk som av upphovsrättsliga skäl är ekonomiskt intressanta och föreslagit att det byts ut mot ”ekonomiskt intresse av betydelse för upphovsmannen”. Även *Malmö tingsrätt* har ansett att den lagtekniska utformningen när det gäller bl.a. rekvisitet kommersiellt intresse i praktiken kan förväntas leda till ett mer omfattande skydd än som omedelbart följer av begränsningen till upphovsrättens ekonomiska del.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Handelshögskolan i Stockholm* har ifrågasatt begränsningen till kommersiellt intressanta verk. Som skäl har fakultetsnämnden anfört att det torde vara svårt att avgöra vad som har eller inte har kommersiellt intresse. Handelshögskolan har tagit till utgångspunkt att skyddsintresset är enskilda personliga och ekonomiska förhållanden och har mot denna bakgrund ansett att även upphovsrättsligt skyddade privatbrev m.m. bör träffas av sekretessbestämmelsen.

*Justitiekanslern* har ansett att det bör övervägas om bestämmelsen bör begränsas till sådana fall då ett verk av aktuell typ lämnas in av en enskild person, bl.a. eftersom det framstår som mindre lämpligt att föremål som exempelvis tagits i beslag omfattas av såväl förundersökningssekretess som sekretess enligt den nya bestämmelsen.

*Tidningsutgivarna* har anfört att det är svårt att se hur myndigheternas personal skall kunna sälla ut uppgifter för ett tillhandahållande enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har varit tveksam till att bestämmelsen begränsas till att avse sådana röjanden som utgör upphovsrättsliga förfoganden.

**Skälen för regeringens förslag:** I enlighet med vad som tidigare anförts bör det införas en sekretessregel som skyddar uppgifter i vissa typer av tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk. Med offentliggörande avses offentliggörande i upphovsrättslagens mening. Innebörden av detta begrepp utvecklas närmare i avsnitt 4.1 och 6.1.

I flertalet fall när ett verk som inte har offentliggjorts ges in till en myndighet är det upphovsmannen själv som ger in verket. I promemorian anförts att det i sådana fall och i fall då verket ges in med upphovsmannens eller dennes rättsinnehavares medgivande inte nu bör göras

undantag från handlingsoffentligheten. Som några remissinstanser har påpekat kan det visserligen finnas situationer då det kan vara berättigat att begränsa offentligheten även när upphovsmannen själv ger in ett verk. Det torde framför allt gälla i mål om upphovsrättsintrång. Som nämns i avsnitt 6.1 ingår det i det uppdrag som lämnats till Offentlighets- och sekretesskommittén att överväga om det finns behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen (dir. 1998:32 s. 29 f.). Kommitténs uppdrag kvarstår oförändrat. Det nu aktuella lagstiftningsärendet behandlas med särskild skyndsamhet och avser de problem som är mest angelägna att lösa. Räckvidden av den sekretessregel som nu införs bör därför vara begränsad till de fall då upphovsmannen eller dennes rättsinnehavare inte gett sitt samtycke till att verket ges in. Att, såsom Justitiekanslern föreslagit, begränsa bestämmelsens räckvidd till fall då en enskild ger in verket till myndigheten framstår däremot som otillräckligt i skyddshänseende.

Det kan inträffa att en myndighet först en tid efter det att verket getts in får kännedom om sådana omständigheter som medför att sekretess gäller. Verket kan då under mellantiden lovligen ha gjorts tillgängligt för allmänheten på annat sätt än genom att tillhandahållas av myndigheten som en allmän handling eller genom att överlämnas från en myndighet till en annan. Upphovsmannen kan t.ex. själv ha offentliggjort verket. Även i fall då myndigheten redan från början har uppmärksammat att sekretess gäller och därför vägrat lämna ut verket, kan det förekomma att verket senare offentliggörs på annat sätt. Det finns inte skäl att låta en sekretessregel träffa offentliggjorda verk. Av lagtexten bör därför framgå att sådana verk som lovligen har gjorts tillgängliga för allmänheten – oavsett när tillgängliggörandet skett – inte träffas av sekretessen (jfr dock förslaget i avsnitt 6.4.2).

Skyddsändamålet för den sekretessbestämmelse som föreslås är, som redovisas i avsnitt 6.2, enskilda ekonomiska förhållanden. Bestämmelsens räckvidd måste utformas så att den överensstämmer med skyddsändamålet. Avgränsningen bör därför göras så att bestämmelsen endast omfattar uppgifter i verk som är kommersiellt intressanta. Med hänsyn till att sekretessregeln motiveras av intresset att skydda den ekonomiska delen av upphovsrätten har Justitiekanslern och Malmö tingsrätt ifrågasatt om inte rekvisitet kommersiellt intresse bör preciseras närmare. Det torde vara relativt sällsynt att ett verk har ett kommersiellt intresse som inte i någon mån är knutet till upphovsrätten. Med hänsyn härtill och till de påtagliga tillämpningsproblem som en mer preciserad avgränsning kan förväntas leda till bör någon ytterligare avgränsning inte göras. Bestämmelsen bör utformas så att uppgifter i verk som saknar kommersiellt intresse inte omfattas av bestämmelsen. I och med denna begränsning kommer, som utvecklas närmare i nästa avsnitt, bestämmelsen normalt inte att träffa privatpersoners brev och andra från ekonomisk synpunkt ointressanta verk.

Den aktuella sekretessregeln motiveras av intresset att skydda den ekonomiska delen av upphovsrätten till vissa verk. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 6.2 motiveras detta skyddsintresse endast sekretess för

sådana uppgifter vars röjande kan innebära en upphovsrättsligt relevant ekonomisk skada. Om en uppgift i ett verk kan röjas utan att det innebär ett upphovsrättsligt förfogande medger således inte det åberopade skyddsintresset att den sekretessbeläggs. Med upphovsrättsliga förfoganden avses sådana förfoganden som anges i 2 § upphovsrättslagen. Således avses exemplarframställning, dvs. kopiering, och tillgängliggörande för allmänheten, dvs. offentligt framförande samt spridning till och visning för allmänheten. Ett förfogande som kan tänkas uppkomma vid tillhandahållande av uppgifter ur ett verk är att verket, eller en sådan del därav som i sig utgör ett verk, kopieras och lämnas ut till den som begärt uppgiften. En annan typ av förfogande – visning – uppkommer om verket tillhandahålls allmänheten på myndigheten. Att lämna ut uppgifterna genom att läsa upp verket för den som begärt uppgiften får vidare normalt anses innebära ett offentligt framförande (för innebörden av detta begrepp, se NJA 1980 s. 123, 1986 s. 702 och 1988 s. 715) och utgör således även det ett upphovsrättsligt förfogande. Kan uppgifterna lämnas på annat sätt, t.ex. genom en sammanfattning av sakinnehållet i verket får de lämnas ut. Eftersom således inte sakuppgifterna som sådana träffas av bestämmelsen finns det inte anledning att befara att den nya regleringen kommer att innebära att vissa uppgifter av stort allmänintresse, som de Föreningen Grävande Journalister pekat på, i fortsättningen undandras allmänhetens insyn. Genom att bestämmelsen utformas på det beskrivna sättet saknas vidare behov av den ändring i 15 kap. 4 § sekretesslagen som föreslogs i promemorian.

En bestämmelse i sekretesslagen träffar inte automatiskt närstående rättigheter. Det torde vara mindre vanligt att ett alster som har skydd såsom närstående rättighet ingår i en allmän handling. Skyddsbehovet gör sig således inte gällande i lika stor utsträckning för dessa rättigheter. Med hänsyn härtill och till att det enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen krävs att en sekretessbestämmelse skall vara noga avgränsad, bör sekretessbestämmelsen inte göras tillämplig på närstående rättigheter.

**Regeringens förslag:** För att en uppgift skall omfattas av sekretess skall den återfinnas i ett upphovsrättsligt skyddat verk. Det skall av särskild anledning kunna antas att verket inte tidigare har offentliggjorts och att det kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Sekretess skall dock inte gälla om uppgiften återfinns i ett sådant verk som kan antas sakna kommersiellt intresse. Sekretess skall gälla endast om ett röjande av uppgifterna innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

**Promemorians förslag:** Som redovisas i föregående avsnitt föreslås i promemorian inte någon begränsning av bestämmelsens räckvidd såvitt avser verk som saknar kommersiellt intresse. I övrigt överensstämmer promemorians förslag i huvudsak med regeringens (se promemorian s. 29 f.).

**Remissinstanserna:** Den övervägande andelen av remissinstanserna har inte uttalat sig i fråga om beviskraven.

Bland andra *Riksdagens ombudsmän*, *Justitiekanslern* och *Riksåklagaren* har framhållit att bedömningen av om ett verk når verkshöjd kan vara svår. *Malmö tingsrätt* har efterlyst en bevislättning även beträffande huruvida det är fråga om ett verk.

*Handelshögskolan i Stockholm* har ansett att det föreslagna beviskravet för att ett verk inte tidigare offentliggjorts och lämnats in utan upphovsmannens samtycke är lämpligt avvägt.

Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm* och *Kungl. biblioteket*, har ansett att det kommer att bli svårt att avgöra om verket tidigare har offentliggjorts respektive om det har getts in utan samtycke. Vissa remissinstanser har gett uttryck för åsikten att myndigheterna bör ha ett ansvar, mer eller mindre långtgående, att utreda om verket har offentliggjorts tidigare och om det har getts in med upphovsmannens samtycke.

*Riksarkivet* har framhållit att utlämnande av allmänna handlingar är en masshantering för arkivmyndigheterna och att den föreslagna regleringen kommer att vara mycket arbets- och resurskrävande om inte myndigheterna som en utgångspunkt kan få anta att verk är offentliggjorda, eller en särreglering införs för arkivmyndigheterna. Riksarkivet har under hand upplyst att man bl.a. befarar problem med de handlingar som blir allmänna först när de tas om hand för arkivering enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen, dvs. internt arbetsmaterial inom exempelvis statliga utredningar och kommittéer eller utkast och koncept till myndigheters beslut. Därvid har Riksarkivet särskilt befarat svårigheter med att avgöra huruvida icke offentliganställda externt rekryterade ledamöter i utredningar och kommittéer som har bidragit med sådant material har samtyckt till att materialet lämnas för arkivering.

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** Flertalet har inte haft några eller haft endast mindre anmärkningar i denna del. *Justitiekanslern* har anfört att utkastets förslag inte synes medföra de tillämpningsproblem som kunde befaras avseende promemorians förslag.

Ett par av dem som yttrat sig har ansett att ordet ”särskild” skall utgå ur beviskravet avseende rekvisiten ”tidigare har offentliggjorts” respektive ”utan rättighetshavarens samtycke”. *KLYS* och *COPYSWEDE* har framhållit att det föreslagna beviskravet i denna del medför att man undviker att myndigheterna ex officio och ofta utan upphovsrättslig fackkunskap ägnar sig åt lösa antaganden, men ansett att det för sekretess bör räcka med ett påstående att verket inte tidigare har offentliggjorts respektive har inlämnats utan samtycke.

**Skälen för regeringens förslag:** Som anförs i föregående avsnitt bör en förutsättning för sekretessbestämmelsens tillämpning vara att det upphovsrättsligt skyddade verk som uppgifterna återfinns i inte har offentliggjorts och att det har getts in utan upphovsmannens samtycke.

En bevislättning vid bedömningen av om det är fråga om ett upphovsrättsligt skyddat verk skulle innebära att sekretessbestämmelsen kom att avse uppgifter även i andra handlingar än sådana som omfattas av upphovsrättsligt skydd. Med hänsyn till att det är förekomsten av ett upphovsrättsligt skydd som motiverar sekretessregeln framstår en sådan lösning som olämplig. Det bör därför inte föreskrivas någon bevislättning i detta avseende.

För den myndighet till vilken verket ges in kan det många gånger vara oklart om verket är offentliggjort och om det har kommit in utan samtycke från upphovsmannen. Några remissinstanser har ansett att det bör åligga myndigheterna att ta reda på om verket tidigare offentliggjorts och kommit in utan upphovsmannens samtycke. En så långtgående utredningsskyldighet skulle dock skapa praktiska svårigheter. För att en bestämmelse utformad efter de i tidigare avsnitt angivna utgångspunkterna skall få avsedd effekt kan det inte heller i bevishänseende krävas att det skall vara utrett att verket inte är offentliggjort och att det getts in utan upphovsmannens samtycke. Vid en avvägning mellan intresset av att skydda upphovsrätten till inte offentliggjorda verk, intresset av att undvika onödig sekretessbeläggning och intresset av utforma sekretessbestämmelsen på ett praktiskt tillämpbart sätt anser regeringen att det som beviskrav bör uppställas att det av särskild anledning kan antas att dessa båda förutsättningar är för handen. Beviskravet ”av särskild anledning kan antas” har tidigare använts bl.a. i 8 kap. 10 § sekretesslagen och innebär ett krav på att det föreligger någon speciell omständighet eller några särskilda förhållanden som föranleder antagandet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 241). Den bedömningen torde normalt få grundas på det material som finns i ett pågående ärende i vilket verket ingår eller i material som i övrigt finns i anslutning till verket. För att undantaget skall aktualiseras måste det föreligga någon omständighet i det materialet som ger anledning till antagandena att verket inte tidigare har offentliggjorts och att det har kommit in till myndigheten utan upphovsmannens samtycke. Exempel på sådana omständigheter kan vara att ingivaren är anonym och att det är bifogat ett verk från en namngiven författare, att det framgår att ingivaren är en annan än författaren till ett bifogat verk eller att myndigheten – t.ex. genom en kontakt från författaren – blir uppmärksam på att verket inte är offentliggjort och att samtycke inte erhållits från författaren.

Som redovisas i föregående avsnitt medför skyddsändamålet för den aktuella sekretessbestämmelsen vidare att uppgifter i sådana verk som saknar kommersiellt intresse inte bör omfattas av bestämmelsen. Om det uppställs ett krav på att det skall vara utrett att verket inte har sådant intresse skulle emellertid bestämmelsens räckvidd sträcka sig alltför långt. I denna del bör därför en bevislättning införas. En bedömning av om ett verk saknar kommersiellt intresse bör kunna göras utifrån generella överväganden rörande det aktuella verket. Mot denna bakgrund bör det i bevishänseende krävas att det kan antas att verket saknar sådant intresse. Bestämmelsen kommer därigenom inte att omfatta verk som är ointressanta från ekonomisk synpunkt. Ett verk av en typ som en upphovsman normalt kan sälja och få intäkter från kan inte antas sakna kommersiellt intresse. Det gäller t.ex. ett opublicerat bokmanus, även om det är en helt okänd författare som skapat verket i fråga. Huruvida den som har förvärvat ett verk för att exploatera det kan förväntas gå med vinst saknar betydelse. Kravet på att verket inte får sakna kommersiellt intresse utesluter således inte exempelvis smal litteratur, såsom t.ex. vissa dikter, från bestämmelsens tillämpningsområde. Däremot kan normalt antas att privatpersoners brev och dagboksanteckningar och andra verk av likartad karaktär saknar kommersiellt intresse.

Av samma skäl som anförs i fråga om bedömningen av om uppgiften återfinns i ett upphovsrättsligt skyddat verk bör inte någon bevislättning gälla i fråga om bedömningen av om röjandet innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

Om de särskilda problem som Riksarkivet pekat på bör följande framhållas. Det material som arkivmyndigheterna har tillförts från enskilda uteslutande för förvaring och vård eller för forsknings- och studieändamål är enligt 2 kap. 11 § 3 tryckfrihetsförordningen inte allmänna handlingar. För sådana handlingar innebär således inte den nu föreslagna sekretessbestämmelsen någon ändring av gällande rätt. En annan kategori av allmänna handlingar hos arkivmyndigheterna utgörs av sådant internt arbetsmaterial inom exempelvis statliga utredningar och kommittéer som enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen blir allmänna handlingar först när materialet tas om hand för arkivering. Det är särskilt arbetet med utlämnande av denna typ av handlingar som Riksarkivet har befarat kommer att öka till följd av promemorians förslag. Av uppdraget att vara ledamot i en statlig utredning eller kommitté torde följande att ledamoten uttryckligen eller underförstått samtyckt till att upphovsrätten till det arbetsmaterial som har presterats inom ramen för uppdraget övergår på utredningen eller kommittén. I vart fall innebär redan det förhållandet att en företrädare för kommittén eller utredningen i fråga sänder över materialet till arkivmyndigheten att arkivmyndigheten normalt kan utgå från att samtycke till ingivandet föreligger hos samtliga berörda upphovsmän inom kommittén eller utredningen. Just för denna kategori av handlingar bör därför den nya sekretessbestämmelsen inte innebära några tillämpningsproblem. Avslutningsvis kan framhållas att för de handlingar som är allmänna hos arkivmyndigheterna gäller redan i dag övriga bestämmelser i sekretesslagen. Redan nu måste således arkivmyndigheterna före

## 6.4 Sekretessbestämmelsens avgränsning i övrigt

### 6.4.1 Skaderekvisit

**Regeringens förslag:** Sekretess skall inte gälla om det står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens (se promemorian s. 29 och 31 f.).

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inte haft någon invändning mot konstruktionen med en skadeprövning. *Handels-högskolan i Stockholm*, *KLYS*, *COPYSWEDE* och *Religious Technology Center* har dock ansett att skaderekvisitet bör utgå, dvs. att ett verk som svarar mot de uppställda kriterierna inte skall lämnas ut ens om det kan ske utan skada för upphovsmannen.

Flera remissinstanser, t.ex. *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän* och *Sveriges Industriförbund*, har anfört att konsekvenserna av lagändringen är svåra att överblicka. Flertalet av de remissinstanser som har framfört den åsikten har uttryckt farhågor för att regleringen kommer att leda till att utlämnande av handlingar vägras i stor omfattning.

Bland andra *Justitiekanslern* har ansett att ett rakt skaderekvisit skulle vara tillräckligt för att skydda de upphovsrättsliga intressena. *Riksarkivet* har ansett att det skaderekvisit som föreslås i promemorian inte står i överensstämmelse med det resonemang som förs beträffande skadeprövningen i promemorian och har efterlyst ett ”mer måttfullt utformat” skaderekvisit.

*Stockholms tingsrätt*, *Kungl. biblioteket* och *Kammarrätten i Stockholm* har anfört att den skada som kan uppkomma genom ett utlämnande är svårbedömbär.

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** Majoriteten har inte haft några synpunkter på skaderekvisitet. *Justitiekanslern* har uppgett att ett omvänt skaderekvisit kan accepteras med hänsyn till hur bestämmelsen i övrigt är utformad.

*Tidningsutgivarna* har haft uppfattningen att skaderekvisitet bör vara rakt och att det av lagtexten bör framgå att det är ekonomisk skada som avses.

*Handelshögskolan i Stockholm* har gjort gällande att även annan skada än ekonomisk skada bör beaktas.

**Skälen för regeringens förslag:** En utgångspunkt vid utformningen av en sekretessregel är att sekretessen inte skall vara starkare än som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett begränsningen. Man bör således inte låta en sekretessbestämmelse omfatta sådana uppgifter som, mot bakgrund av skyddsintresset, kan lämnas ut utan skada för upphovsmannen.

Som framgår av de överväganden som gjorts i fråga om skyddsintresset saknas möjlighet att vid skadebedömningen beakta annat än ekonomisk skada. Att det är sådan skada som avses framgår genom det valda uttrycket ”skada”, som i sekretesslagen anses innebära ekonomisk skada (se prop. 1979/80:2 Del A s. 83). Genom de avgränsningar av sekretessbestämmelsens räckvidd som gjorts i de föregående avsnitten träffar bestämmelsen endast upphovsrättsligt relevanta uppgifter i ett verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Därav följer att det normalt torde medföra skada för rättighetshavaren om uppgifterna lämnas ut. Någon gång kan det emellertid tänkas att uppgifter i sådana verk kan lämnas ut utan att det skadar rättighetshavaren ekonomiskt. Om så är fallet bör uppgifterna få lämnas ut. I promemorian föreslås ett s.k. omvänt skaderekvisit. Vissa remissinstanser har gett uttryck för farhågor vad gäller risken för att ett omvänt skaderekvisit skulle leda till att tillhandahållande av allmänna handlingar skulle komma att vägras i större omfattning än som är motiverat av hänsyn till upphovsrätten. Mot bakgrund av att uppgifter i sådana verk som kan antas sakna kommersiellt intresse inte omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen framstår det enligt regeringens mening som befogat att behålla ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att, om uppgifterna är sådana att de faller inom sekretessbestämmelsens tillämpningsområde, det råder en presumtion för sekretess och att ett utlämnande kan ske endast i de fall det står klart att det kan ske utan att rättighetshavaren lider skada.

#### 6.4.2 Offentliggörande genom en myndighets tillhandahållande av ett verk

**Regeringens förslag:** Ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller lämnats från en myndighet till en annan skall, vid tillämpningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen, inte anses offentliggjort.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens (se promemorian s. 29 och 32 f.).

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte yttrat sig över förslaget i denna del.

Några remissinstanser har uppfattat att förslagets innebörd är att ett verk inte i någon situation skall anses offentliggjort efter att ha tillhandahållits som allmän handling och mot denna bakgrund lämnat vissa ändringsförslag.

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** *KLYS* och *COPY-SWEDE* har föreslagit att 26 b § upphovsrättslagen skall kompletteras med en bestämmelse enligt vilken sådana tillhandahållanden som avses i bestämmelsens första stycke inte innebär att verket offentliggörs i den mening som avses i 8 § första stycket upphovsrättslagen. Bestämmelsen skulle bl.a. vara tillämplig i de fall ett inte tidigare offentliggjort verk ges in till en myndighet med anledning av ett pågående ärende hos myndigheten.



**Skälen för regeringens förslag:** Som framgår av avsnitt 4.1 är ett verk offentliggjort i upphovsrättslig mening när det lovligt gjorts tillgängligt för allmänheten (8 § första stycket upphovsrättslagen). Innebörden av att lovligt tillgängliggöra är att tillgängliggörandet sker med upphovsmannens eller dennes rättsinnehavares samtycke eller med stöd av lag. Om ett tillhandahållande enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen medför att verket blir offentliggjort, skulle den omständigheten att förutsättningarna för att tillämpa den nya regeln inte var uppfyllda när verket först lämnades ut medför att det därefter inte fanns någon möjlighet att med stöd av sekretessbestämmelsen neka att tillhandahålla verket. Detsamma gäller tillhandahållanden som skett innan regeln trätt i kraft. På grund härav bör en bestämmelse införas av innebörd att ett verk som tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen – vid tillämpningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen – inte skall anses offentliggjort i upphovsrättslig mening.

Ett upphovsrättsligt skyddat verk som lämnas från en myndighet till en annan torde enligt gällande rätt inte därigenom bli offentliggjort. Rättsläget är dock inte helt klart. En regel motsvarande den som föreslås för verk som ingår i en allmän handling som tillhandahålls enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen bör därför införas även för dessa fall.

Det av *KLYS* och *COPYSWEDE* föreslagna tillägget till 8 § första stycket upphovsrättslagen skulle komma att träffa ett stort antal verk som getts in till en myndighet med upphovsmannens samtycke. Enligt regeringens mening skulle en sådan bestämmelse medföra en alltför långtgående inskränkning av informationsintresset.

### 6.4.3 Sekretessidens längd

**Regeringens förslag:** I den nya bestämmelsen införs inte någon särskild tidsbegränsning av handlingssekretessen.

**Promemorians förslag:** Frågan behandlas inte i promemorian.

**Skälen för regeringens förslag:** Det skyddsintresse som motiverar den nya sekretessbestämmelsen är upphovsrättens ekonomiska del. Handlingssekretessen bör därför – i de fall verket inte blir offentliggjort – ha samma giltighetstid som upphovsrätten. Av 43 och 44 §§ upphovsrättslagen följer att upphovsrätt till verk som har endast en upphovsman gäller intill utgången av sjuttionde året efter upphovsmannens dödsår eller, för anonyma verk, efter det år då verket skapades. För verk som har flera upphovsmän gäller i stället vissa specialregler i 43 § upphovsrättslagen. Beträffande den närmare innebörden av dessa regler hänvisas till den bestämmelsen.

Eftersom en förutsättning för sekretessbestämmelsens tillämpning är att det är fråga om uppgifter i ett upphovsrättsligt skyddat verk kommer sekretessen automatiskt att upphöra när upphovsrättens giltighetstid går ut. Det saknas därför behov av att införa en särskild regel om tidsbegränsning av handlingssekretessen i den nya sekretessbestämmelsen.

Det bör framhållas att sekretessen i många fall kommer att upphöra att gälla långt före det att upphovsrättens giltighetstid går ut eftersom kommersiellt intressanta verk ofta kommer att offentliggöras av rättighetshavaren dessförinnan. Även i övrigt kan tiden tänkas ha betydelse för tillämpningen av rekvisiten i bestämmelsen, t.ex. på så sätt att den tänkbara skadan i många fall torde minska om fråga är om ett ålderstiget verk.

#### 6.4.4 Meddelarfrihet

**Regeringens bedömning:** Det behövs inte några särskilda regler om begränsning av meddelarfriheten.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens (se promemorian s. 40 f.)

**Remissinstanserna:** Det har inte framkommit några synpunkter från remissinstanserna angående denna del av förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det varje svensk medborgare fritt att, i de fall inte annat föreskrivs i tryckfrihetsförordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift, t.ex. till en författare eller journalist. Motsvarande gäller för offentliggörande i medier som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen). Meddelarfriheten är emellertid inte obegränsad. Om någon lämnar meddelande och därmed gör sig skyldig till oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott (7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § första stycket 2 yttrandefrihetsgrundlagen). En gärning som består i att någon lämnar ut en sådan handling som omfattas av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen bryter således alltid meddelarfriheten.

Meddelarfriheten kan också brytas bl.a. genom uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, s.k. kvalificerad tystnadsplikt, i fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Det synes inte finnas något behov av en sådan begränsning av meddelarfriheten när det gäller sådana uppgifter i ett upphovsrättsligt skyddat verk som är föremål för tystnadsplikt enligt sekretesslagen.

### 6.5 Följdändringar

#### 6.5.1 Upphovsrätt till verk som bilagts beslut om utlämnande av handling

**Regeringens förslag:** Ett upphovsrättsligt skyddat verk bibehåller sitt upphovsrättsliga skydd trots att det bilagts ett beslut om tillhandahållande av den allmänna handling där verket ingår (9 § tredje stycket upphovsrättslagen).

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås motsvarande ändringar i 9 och 26 a §§ såvitt avser sådana verk som inte får tillhandahållas enligt den upphovsrättsliga regel som föreslås i promemorian (se promemorian s. 35 f.).

**Remissinstanserna:** *Malmö tingsrätt* har ifrågasatt behovet av en ändring i 9 § upphovsrättslagen eftersom problemet kan undvikas genom att myndigheterna avstår från att bifoga denna typ av verk som bilaga till sina beslut, men har trots detta ansett bestämmelsen befogad för att undvika att upphovsrätten går förlorad om myndigheterna ändå agerar på detta sätt. Tingsrätten har vidare föreslagit att även verk som tas in i själva beslutet skall behålla sin upphovsrätt.

*Religious Technology Center* har ansett att även verk som återges i beslut, liksom verk som fogas som bilaga till andra typer av beslut än de som avser rätten att ta del av verket, bör behålla sin upphovsrättsliga status.

*Justitiekanslern* har ifrågasatt riktigheten av påståendet att verk som tas in i beslut m.m. förlorar sin upphovsrättsliga status.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 9 § första stycket upphovsrättslagen framgår att upphovsrätt inte gäller författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter eller officiella översättningar av sådana texter. Upphovsrätt gäller dock enligt paragrafens andra stycke i fråga om kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk som ingår i nämnda handlingar.

Det är inte ovanligt att ett upphovsrättsligt skyddat verk, t.ex. ett yttrande av en sakkunnig, helt eller delvis återges i ett beslut av en myndighet. Om så sker följer av 9 § upphovsrättslagen att upphovsrätten i de flesta fall inte längre gäller. Även i den mån ett exemplar av ett verk fogas som bilaga till exempelvis ett beslut och det i beslutet sker en sådan hänvisning till bilagan att den måste anses vara en del av beslutet torde upphovsrätten till verket i bilagan därmed upphöra att gälla (se prop. 1973:15 s. 158).

Det är av stor betydelse att domstolars och andra myndigheters beslut är tillgängliga för allmänheten. För att säkerställa en fri samhällsdebatt och en allsidig samhällsinformation är det nödvändigt att sådana allmänna handlingar i så stor utsträckning som möjligt kan återges utan upphovsmannens samtycke. I flertalet fall får man därför acceptera att upphovsrätt inte gäller för sådana verk som utgör en del av ett beslut. En viktig utgångspunkt för denna bedömning är att myndigheten endast när det finns starka skäl för det återger upphovsrättsligt skyddade verk i ett beslut.

Det förekommer emellertid att en handling som begärs utlämnad rutinmässigt fogas som bilaga till beslutet om utlämnande av handlingen. I dessa fall, där det normalt saknas ett berättigat intresse av att foga ett exemplar av ett verk som bilaga till beslutet, kan det ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig. Det blir särskilt tydligt vad gäller sådana verk i vilka uppgifterna skulle ha omfattats av den nya sekretessbestämmelsen om upphovsrätten hade bibehållits för verket. Genom att upphovsrätten upphör saknas en grundläggande förutsättning för att tillämpa sekretessbestämmelsen och uppgifterna i verket blir helt utan skydd.

Därtill kommer att det beträffande uppgifter som inte omfattas av den nya sekretessbestämmelsen inte finns något egentligt behov av en regel som innebär att upphovsrätten upphör om verket ingår i en bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår. Sådana verk är även anförda skriftligen inför myndigheten och får därför återges enligt 26 § upphovsrättslagen, vilket således tillgodoser offentlighetsintresset (jfr avsnitt 6.5.2). Mot denna bakgrund bör det således i 9 § upphovsrättslagen införas en bestämmelse av innebörd att ett verk som ingår i ett beslut av en myndighet bibehåller sitt upphovsrättsliga skydd om det ingår i en bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den handling där verket ingår.

Att ett verk i stället för att ingå i en bilaga återges helt eller delvis i själva beslutet torde normalt ske endast efter noggrant övervägande hos myndigheten. För sådana fall måste intresset av att beslutet skall kunna nyttjas fritt anses väga över. Den nya bestämmelsen i 9 § upphovsrättslagen bör därför endast omfatta verk som ingår i bilagor till beslut.

När det gäller andra typer av beslut än de som avser rätten att ta del av ett verk ligger det inte lika nära till hands för myndigheterna att utan särskilda överväganden foga ett exemplar av ett verk som bilaga till beslutet. När en myndighet efter sådana överväganden kommer till slutsatsen att förståelsen av ett beslut eller något annat skäl kräver att verksexemplaret fogas som bilaga till beslutet gör sig givetvis det grundläggande offentlighetsintresset i hög grad gällande. Om upphovsrätten skulle bibehållas i en sådan situation skulle det sannolikt komma att träffa ett stort antal beslut. Allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet skulle därigenom försvåras i oacceptabel utsträckning. Mot bakgrund av det anförda får även i dessa fall informationsintresset anses väga tyngre än skyddet för upphovsrätten. Det bibehållna skyddet bör därför endast avse verk som ingår i bilagor till beslut som avser rätten att ta del av den handling där verket ingår.

Om ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut om tillhandahållande av verket är av det slag som anges i 9 § andra stycket 2–4 upphovsrättslagen (alster av bildkonst, musikaliska verk eller diktverk), gäller enligt 26 a § första stycket upphovsrättslagen att verket får återges utan upphovsmannens samtycke. För att de uppgifter i upphovsrättsligt skyddade verk som enligt förslaget omfattas av sekretess skall få avsett skydd måste även denna rätt att återge begränsas. Följaktligen bör 26 a § upphovsrättslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att rätten att återge verk inte skall omfatta ett sådant verk som ingår i en bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den handling där verket ingår. Om uppgifter i sådana verk inte omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen får de dock återges. Detta följer av 26 § upphovsrättslagen, eftersom verket har anförts skriftligen inför myndigheten och uppgifterna däri inte omfattas av sekretessbestämmelsen (jfr. avsnitt 6.5.2).

**Regeringens förslag:** Vad som muntligen eller skriftligen anförs inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer får inte återges, om sekretess gäller för uppgiften enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen (26 § andra stycket upphovsrättslagen).

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att vad som skriftligen anförs inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer ur ett sådant upphovsrättsligt skyddat verk som föreslås bli undantaget från handlingsoffentligheten får återges endast om det även anförs muntligen (se promemorian s. 37).

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* har gjort gällande att rätten till återgivande av vad som muntligen anförs inför myndigheten öppnar en möjlighet till kringgående av 26 b § upphovsrättslagen genom att den som önskar "tvångsoffentliggöra" ett verk läser upp det inför exempelvis myndighetens registrator.

Bland andra *Läromedelsförfattarnas Förening* har ansett att inte heller ett verk som anförs muntligen inför en myndighet bör få återges om det är av den typ som avses i 26 b § andra stycket upphovsrättslagen.

*Justitiekanslern* har ifrågasatt behovet av den ändring i 26 § upphovsrättslagen som föreslås i promemorian och anfört att det med den föreslagna utformningen kommer att uppstå en omotiverad skillnad mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna eftersom förfarandet i de senare vanligen är skriftligt.

*Svea hovrätt* har ifrågasatt om den föreslagna nya lydelsen av 26 § upphovsrättslagen skulle kunna åberopas för att förhindra motparten i ett mål i domstol att vid förhandling muntligen hänföra sig till skrifter som getts in i målet.

*Kammarrätten i Jönköping* har föreslagit att 26 § andra stycket upphovsrättslagen i stället för den lydelse som föreslås i promemorian skall få lydelsen "Vad som anförs ur ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket får dock återges endast om det anförs både skriftligen och muntligen".

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** *Handelshögskolan i Stockholm* har ansett att det bör införas en möjlighet att i en intrångstvist i allmän domstol på upphovsmannens begäran förordna om stängda dörrar. I övrigt har det inte framförts några synpunkter i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Bestämmelsen i 26 § första stycket upphovsrättslagen ger rätt åt var och en att återge vad som skriftligen eller muntligen anförs bl.a. inför myndigheter och i statliga eller kommunala representationer. Begreppet återge omfattar både att framställa exemplar av det som anförts och att göra det tillgängligt för allmänheten, t.ex. genom ett offentligt framförande i en TV-sändning.

För att de uppgifter i upphovsrättsligt skyddade verk som föreslås omfattas av sekretess skall få avsett skydd, måste rätten att återge vad som anförts inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer begränsas. Regeringen anser att detta lämpligen bör ske genom att en bestämmelse införs, enligt vilken uppgifter som omfattas av den före-

slagna sekretessbestämmelsen inte får återges. En sådan bestämmelse bör införas i 26 § upphovsrättslagen.

Med anledning av att den föreslagna regleringen placeras i sekretesslagen och inte i upphovsrättslagen uppkommer inte de problem vad gäller den eventuella möjligheten att kringgå skyddet genom att anföra verk muntligen inför exempelvis en myndighets registrator som bl.a. Kammarrätten i Stockholm har befarat.

Vad gäller verk som framförs muntligen vid förhandling i allmän domstol anser regeringen emellertid att offentlighetsintresset gör sig gällande med sådan tyngd att förhandlingsoffentlighet normalt bör råda. I sådana situationer bör verket även få återges. Vad särskilt gäller intrångstvister kan det finnas anledning att närmare överväga behovet av ett undantag. Detta bör lämpligen ske inom ramen för Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete. Det föreslås därför inte nu någon möjlighet att enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken förordna om stängda dörrar vid förebringandet av sådana uppgifter som skyddas av den föreslagna sekretessbestämmelsen. Om ett verk förebringas vid förhandling i allmän domstol upphör således sekretessen att gälla enligt 12 kap. 3 § sekretesslagen. Därmed får också var och en rätt att återge verket enligt 26 §. Vad gäller motsvarande situation i förvaltningsdomstolarna medför 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att det kommer att finnas möjlighet att förordna om stängda dörrar. Här råder alltså en olikhet i de båda systemen. Denna olikhet är en följd av att man haft olika syn på den grundläggande principen i de båda systemen. Det saknas anledning att i det nu aktuella lagstiftningsärendet överväga en ändring i detta förhållande.

Svea hovrätt har ifrågasatt om den föreslagna ändringen i 26 § upphovsrättslagen skulle kunna åberopas för att förhindra motparten vid en domstolsförhandling att muntligen hänföra sig till skrifter som getts in i målet. I 26 § upphovsrättslagen regleras endast rätten att återge vad som anförs inför bl.a. myndigheter. Paragrafen påverkar inte den rätt en part med stöd av andra regler kan ha att utföra sin talan på visst sätt.

### 6.5.3 Partsinsyn

**Regeringens bedömning:** Någon särskild bestämmelse om partsinsyn behövs inte.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att en bestämmelse införs i upphovsrättslagen som tillförsäkrar parter rätt att i mål och ärenden ta del av sådana verk som omfattas av det föreslagna undantaget från handlingsoffentligheten (se promemorian s. 39).

**Remissinstanserna:** Det har inte framförts någon remisskritik mot promemorians förslag avseende partsinsyn.

**Skälen för regeringens bedömning:** Eftersom den föreslagna regleringen placeras i sekretesslagen blir de regler om partsinsyn som normalt gäller direkt tillämpliga i nu aktuella fall. Någon särskild bestämmelse om partsinsyn behövs därför inte.

**Regeringens bedömning:** Något behov av en ändring av bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om god offentlighetsstruktur i myndigheternas ADB-verksamhet finns inte.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om god offentlighetsstruktur i myndigheternas ADB-verksamhet kompletteras med regler om hur myndigheterna skall förfara med verk som omfattas av det föreslagna undantaget från handlingsoffentligheten (se promemorian s. 39 f.).

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna har inte haft någon synpunkt på promemorians förslag i denna del. *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten i Västerås* och *Riksarkivet* har dock framfört viss kritik mot promemorians förslag. Kritiken har till övervägande del haft sin grund i den lagtekniska utformningen av förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Med den valda lösningen i form av en sekretessbestämmelse blir bestämmelserna i 15 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen om god offentlighetsstruktur i myndigheternas ADB-verksamhet direkt tillämpliga även på de uppgifter som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen. Det saknas därför behov av en komplettering av dessa bestämmelser.

## 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** De föreslagna lagändringarna träder i kraft den 1 april 2000. De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ samt 26 § upphovsrättslagen gäller även för verk som ingår i en bilaga till ett beslut som meddelats före ikraftträdandet respektive för uppgifter i verk som anförts muntligen eller skriftligen före ikraftträdandet.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2000. I övrigt överensstämmer förslaget med regeringens (se promemorian s. 45 f.).

**Remissinstanserna:** Det övervägande antalet remissinstanser har inte yttrat sig över förslaget. Några remissinstanser har förordat att reglerna om möjligt träder i kraft tidigare.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Ikraftträdande*

Med hänsyn till de skadeverkningar som kan uppstå med dagens reglering och de skäl som i övrigt redovisats i avsnitt 5.2 och 6.1 är det angeläget att den föreslagna reformen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är dock inte möjligt att låta den föreslagna lagändringen träda i kraft enligt

### *Övergångsbestämmelser*

De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ upphovsrättslagen bör gälla även för verk som ingår i en bilaga som fogats till ett beslut som meddelats före ikraftträdandet. Det innebär att vissa verk som ingår i en bilaga till ett beslut av myndighet, vilka tidigare förlorat sitt upphovsrättsliga skydd, åter kommer att omfattas av sådant skydd. Upphovsrätten återupplivas således för dessa verk. För andra typer av verk innebär reglerna i stället att det blir förbjudet att fortsättningsvis återge vissa verk som tidigare fått återges. Om t.ex. exemplar framställts av ett sådant verk före ikraftträdandet skall självfallet inte denna åtgärd kunna bli föremål för någon civil- eller straffrättslig sanktion. Åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet skall således inte kunna angripas till följd av de nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§.

Vad gäller den nya bestämmelsen i 26 § bör den gälla även för uppgifter i verk som anförts muntligen eller skriftligen före ikraftträdandet. Rätten att återge vad som anförts inför en myndighet enligt 26 § omfattar såväl rätt att framställa exemplar som att göra vad som anförts inför en myndighet tillgängligt för allmänheten. Vissa sådana åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet kommer inte längre att vara tillåtna enligt den nya bestämmelsen. Sådana åtgärder skall givetvis inte heller kunna angripas till följd av den nya bestämmelsen.

De påbörjade eller förberedda förfoganden som skulle kunna träffas av de nya bestämmelserna torde vara så sällsynt förekommande att det saknas behov av att införa ett särskilt skydd för dem.

En begäran om att få ut en allmän handling skall prövas med beaktande av de sekretessregler som gäller vid tidpunkten för begäran. Det saknas således behov av övergångsbestämmelser som klargör att den nya sekretessbestämmelsen gäller även för verk som kommit in till en myndighet före ikraftträdandet.

## 8 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det eventuella merarbete som förslaget kan innebära ryms inom myndigheternas nuvarande kostnadsramar.</p>
--

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens (se promemorian s. 43).

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte lämnat några synpunkter på kostnadsaspekterna.

*Riksarkivet* har dock anfört att konsekvenserna för Riksarkivets och landsarkivens del skulle bli allvarliga och långtgående och att ett ”inte alltför pedantiskt efterlevande av reglerna” skulle dramatiskt öka arbetsbördan och kostnaderna hos arkivmyndigheterna.



*Svenska Kommunförbundet* har bedömt att förslaget kommer att medföra visst merarbete för kommunerna vid handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar, men att det merarbetet kommer att vara av begränsad omfattning.

**Yttrandena över utkastet till lagrådsremiss:** Det har inte framförts några synpunkter i denna del.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den föreslagna lagändringen innebär att en sekretessregel införs till skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk. Den omständigheten att myndigheter och andra offentliga organ vid en begäran om att få ta del av en allmän handling stundom även måste göra relativt komplicerade upphovsrättsliga överväganden kommer att medföra ett visst merarbete. För det stora flertalet myndigheter blir det dock fråga om ett så begränsat merarbete att eventuella kostnadsökningar endast blir marginella. Vad gäller sådana myndigheter som arkivmyndigheterna, för vilka utlämnande av allmänna handlingar utgör en masshantering, torde i enlighet med vad som utvecklats i avsnitt 6.3.3, förslaget inte få så ingripande följder som Riksarkivet har befarat. Mot denna bakgrund bedöms det merarbete som förslaget kan medföra rymmas inom ramen för myndigheternas nuvarande kostnadsramar.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

#### 8 kap.

##### 27 §

*Sekretess gäller hos myndighet för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse,*

*1. om det av särskild anledning kan antas att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,*

*2. om det av särskild anledning kan antas att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke, och*

*3. om ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.*

*Vid tillämpningen av första stycket skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller har lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk. Bestämmelsen gäller hos alla myndigheter.

Det har i lagtexten inte införts någon bevislindring beträffande kravet på att det skall vara fråga om ett upphovsrättsligt skyddat verk. Det måste således vara fråga om uppgifter i ett upphovsrättsligt skyddat verk för att

bestämmelsen skall omfatta uppgifterna. Många skrifter och andra handlingar som ges in till en myndighet, t.ex. sakkunnigutlåtanden och brev som getts en viss individualitet, torde vara att betrakta som verk. Begreppet verk omfattar även exemplar av verk. Med verk förstås även delar av verk om delen i sig uppnår verkshöjd (se NJA 1995 s. 256).

Bestämmelsens skyddsändamål är enskilda ekonomiska förhållanden. Sekretessbestämmelsen har därför avgränsats till att endast omfatta uppgifter som återfinns i verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Uppgifter i sådana verk som upphovsmannen inte kan få upphovsrättsliga intäkter från faller således normalt utanför bestämmelsen. Det torde vanligen vara fallet med privatpersoners brev och dagboksanteckningar. Däremot kan det t.ex. normalt inte antas att ett opublicerat bokmanus saknar kommersiellt intresse. Ett verk torde inte kunna anses sakna kommersiellt intresse om det typiskt sett kan ge rättighetshavaren intäkter. För sekretessbestämmelsens tillämpning krävs således inte några överväganden rörande vilken nettovinst en exploatering av verket kan förväntas leda till.

I första stycket 1 och 2 görs en ytterligare avgränsning av bestämmelsens räckvidd såvitt gäller vilken typ av verk som uppgifterna återfinns i. Bestämmelsen träffar endast uppgifter i sådana verk beträffande vilka det av särskild anledning kan antas, dels att de inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i upphovsrättslagen, dels att de har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke.

Att ett verk inte har offentliggjorts i den mening som avses i upphovsrättslagen innebär att det inte har lovligen gjorts tillgängligt för allmänheten (8 § första stycket upphovsrättslagen). Med "lovligen" avses med upphovsmannens eller dennes rättsinnehavares samtycke eller med stöd av lag (SOU 1956:25 s. 162 samt prop. 1960:17 s. 86 f. och 379). Tillgängligt för allmänheten blir ett verk genom att det framförs offentligt eller genom att exemplar av verket visas offentligt, utbjuds till salu eller på annat sätt sprids till allmänheten (2 § tredje stycket upphovsrättslagen). Relevant tidpunkt för prövningen av om offentliggörande har skett är den tidpunkt då myndigheten fattar beslut i fråga om utlämnande. Om ett verk inte var offentliggjort vid tiden för ingivandet men har hunnit bli det när myndigheten fattar sitt beslut, gäller således inte sekretess (jfr dock andra stycket).

Med rättighetshavarens samtycke avses såväl ett uttryckligt samtycke som ett samtycke som är underförstått mellan ingivaren och rättighetshavaren. Med rättighetshavare förstås såväl upphovsmannen som den till vilken upphovsrätten har övergått. Samtycke kan saknas även i fall då den aktuella handlingen har kommit in till en myndighet genom myndighetens egen eller en annan myndighets försorg, t.ex. då ett verk har tagits i beslag.

Beträffande båda de nu nämnda rekvisiten gäller ett särskilt beviskrav. Sekretess gäller sålunda bara om det *av särskild anledning kan antas* att verket inte har offentliggjorts respektive att det har kommit in utan rättighetshavarens samtycke. Härav följer att bestämmelsens tillämpning förutsätter att det föreligger någon omständighet som ger myndigheten anledning till dessa antaganden. Uttrycket "av särskild anledning kan

antas” används sedan tidigare bl.a. i 8 kap. 10 § och innebär ett krav på att det föreligger någon speciell omständighet eller några särskilda förhållanden som föranleder antagandet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 241). Beviskravets närmare innebörd har behandlats i avsnitt 6.3.3.

Bestämmelsens skyddsintresse är den ekonomiska delen av upphovsrätten. Det innebär att skyddsintresset endast motiverar sekretess om utlämnandet av den efterfrågade uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande. Enligt *första stycket 3* omfattar bestämmelsen därför endast sådana uppgifter vars röjande innebär ett upphovsrättsligt förfogande. Med upphovsrättsligt förfogande förstås förfogande över ett verk i form av exemplarframställning, dvs. främst kopiering, eller tillgängliggörande för allmänheten, dvs. offentligt framförande, spridning till allmänheten och offentlig visning (2 § upphovsrättslagen). Som nämnts kan med verk förstås även delar av verk. Ett upphovsrättsligt förfogande uppkommer vid tillhandahållandet av uppgifter ur ett verk, om tillhandahållandet sker genom att handlingen i vilken verket innefattas tillhandahålls på stället (visning) eller genom att en kopia av handlingen lämnas till den som begärt uppgiften (exemplarframställning och spridning). Likaså uppkommer ett upphovsrättsligt förfogande om uppgifterna tillhandahålls genom att verket läses upp ordagrant för allmänheten. Detta innebär normalt ett offentligt framförande (se NJA 1980 s. 123, 1986 s. 702 och 1988 s. 715). Däremot uppkommer inte ett upphovsrättsligt förfogande om en tjänsteman hos en myndighet med egna ord berättar om innehållet i en handling eller skriver ner en egen redogörelse för innehållet och lämnar ut den. Omfattningen av den skyldighet tjänstemannen har att stå till tjänst med sådana upplysningar följer av 15 kap. 4 §.

Enligt bestämmelsens första stycke gäller även ett skaderekvisit. Med anledning av att endast verk av visst kommersiellt intresse träffas av bestämmelsen har ett s.k. omvänt skaderekvisit valts. Ett omvänt skaderekvisit innebär att det råder en presumtion för sekretess. Uppgifterna får inte lämnas ut om det inte står klart att de kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada. Med skada avses i sekretesslagen endast ekonomisk skada (prop. 1979/80:2 Del A s. 83). Om den enda tänkbara följden av att de upphovsrättsligt relevanta uppgifterna i ett verk lämnas ut är att rättighetshavaren t.ex. blir utsatt för andras missaktning genom att hans eller hennes åsikter blir kända, skall således uppgifterna i fråga lämnas ut. Att ett verk har lämnats ut tidigare hindrar inte att ett nytt utlämnande kan medföra skada för rättighetshavaren.

I *andra stycket* har införts en bestämmelse som innebär att ett verk som har tillhandahållits allmänheten av en myndighet, eller lämnats mellan myndigheter, vid tillämpning av första stycket inte skall anses offentliggjort i upphovsrättslagens mening (jfr avsnitt 6.4.2).

Någon tidsbegränsning av sekretessen har inte angetts i bestämmelsen. Om verket offentliggörs är inte sekretessregeln tillämplig. Den yttersta tidsgränsen för sekretessen utgörs dock, som redovisats i avsnitt 6.4.3, av bestämmelserna om upphovsrättens giltighetstid i 43 och 44 §§ upphovsrättslagen. Det innebär att om verket har en upphovsman som är känd gäller det upphovsrättsliga skyddet intill utgången av sjuttonde året efter det år då upphovsmannen avled. Är upphovsmannen okänd gäller skyddet

intill utgången av sjuttionde året efter det att verket skapades. I fråga om vad som gäller beträffande verk av flera upphovsmän hänvisas till 43 § upphovsrättslagen. Prop. 1999/2000:35

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

### 9 §

Upphovsrätt gäller inte till

1. författningar,
2. beslut av myndigheter,
3. yttranden av svenska myndigheter och
4. officiella översättningar av sådant som avses i 1–3.

Upphovsrätt gäller dock till verk vilka ingår i en handling som avses i första stycket och är av följande slag:

1. kartor,
2. alster av bildkonst,
3. musikaliska verk eller
4. diktverk.

*Upphovsrätt gäller även till ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut av en myndighet, om beslutet avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår.*

Paragrafen reglerar upphovsrätten till vissa typer av handlingar som är upprättade av myndigheter.

Enligt det nya *tredje stycket* gäller upphovsrätt till ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår (se avsnitt 6.5.1). Därmed avses situationer då en allmän handling där verket ingår har fogats som bilaga till ett sådant beslut. Om däremot verket helt eller delvis har återgetts i beslutstexten kommer någon upphovsrätt inte att gälla. Se även författningskommentaren till 26 a §.

### 26 §

Var och en får återge vad som muntligen eller skriftligen anförs

1. inför myndigheter,
2. i statliga eller kommunala representationer,
3. vid offentliga debatter om allmänna angelägenheter eller
4. vid offentliga utfrågningar om sådana angelägenheter.

*Första stycket 1 och 2 gäller dock inte uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 8 kap. 27 § sekretesslagen (1980:100).*

Vid tillämpning av första stycket gäller

1. att skrifter vilka åberopas som bevis, utlåtanden och liknande får återges endast i samband med en redogörelse för det mål eller ärende i vilket de förekommit och endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen,

2. att en upphovsman har ensamrätt att ge ut samlingar av sina anföranden och

3. att det som anförs vid sådana utfrågningar som avses i första stycket 4 inte får återges i ljudradio eller television med stöd av den bestämmelsen.

Paragrafen reglerar rätten att återge innehållet i vad som anförs inför myndigheter, i statliga eller kommunala representationer, vid offentliga debatter om allmänna angelägenheter och vid offentliga utfrågningar om sådana angelägenheter.

I ett nytt *andra stycke* har, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.5.2, intagits en bestämmelse som begränsar den i första stycket angivna rätten att återge vad som anförs inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer. Enligt denna begränsning gäller återgiverätten i första stycket 1 och 2 inte sådana uppgifter för vilka sekretess gäller enligt den nya bestämmelsen. I och med att den nya sekretessbestämmelsen endast gäller sådana uppgifter som sammantaget utgör ett verk kommer även begränsningen i rätten att återge vad som anförs inför myndigheter endast att träffa verk. Om ett verk av aktuell typ framförs muntligen vid förhandling i allmän domstol innebär avsaknaden av möjlighet att förordna om stängda dörrar i 5 kap. 1 § rättegångsbalken att sekretessen upphör att gälla enligt 12 kap. 3 § sekretesslagen. Därmed upphör också begränsningen i rätten att återge verket. Om verket i stället förebringas vid förhandling i förvaltningsdomstol finns däremot enligt 16 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att hålla förhandlingen inom stängda dörrar.

*Tredje stycket* motsvarar helt nuvarande andra stycket.

#### 26 a §

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. *Detta gäller dock inte ett sådant verk som avses i 9 § tredje stycket.* Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller
2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge handlingar som är upprättade hos svenska myndigheter men inte är sådana som avses i 9 § första stycket.

Andra stycket gäller inte beträffande

1. kartor,
2. tekniska förebilder,
3. datorprogram,
4. verk som skapats för undervisning,
5. verk som är resultatet av vetenskaplig forskning,
6. alster av bildkonst,
7. musikaliska verk,
8. diktverk eller
9. verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet.

Paragrafen reglerar rätten att återge innehållet i vissa verk som ingår i handlingar upprättade hos myndigheter. Prop. 1999/2000:35

I ett tillägg i *första stycket* har tagits in ett undantag från rätten att återge vissa upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i beslut av myndigheter (se avsnitt 6.5.1). Undantaget innebär att alster av bildkonst, musikaliska verk eller diktverk som fogats till ett beslut som avser rätten att ta del av en allmän handling där verket ingår, inte får återges med stöd av 26 a §. Av 26 § följer dock att om verket inte omfattas av sekretess enligt 8 kap. 27 § sekretesslagen får verket återges eftersom det i dessa fall alltid är fråga om ett verk som har anförts skriftligen inför en myndighet.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.
2. De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ tillämpas även på verk som ingår i en bilaga till ett beslut som meddelats före ikraftträdandet.
3. Den nya bestämmelsen i 26 § tillämpas även på uppgifter i verk som anförts muntligen eller skriftligen före ikraftträdandet.
4. En åtgärd som före ikraftträdandet har vidtagits med ett sådant verk som avses i punkterna 2 och 3 och som då var tillåten kan inte angripas med stöd av de nya bestämmelserna.

Som framgår av *punkt 1* träder de nya reglerna i kraft den 1 april 2000.

Det kan inträffa att ett exemplar av ett verk före de nya reglernas ikraftträdande har fogats som bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår. Om beslutet hänvisar till bilagan på ett sätt som gör att bilagan måste anses som en del av beslutet har upphovsrätten för de flesta typer av verk upphört att gälla. Genom bestämmelsen i *punkt 2* återupplivas det upphovsrättsliga skyddet för sådana verk. För verk av typen alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk har i den angivna situationen upphovsrätten inte upphört att gälla, däremot har verket fått återges. För ett sådant verk innebär *punkt 2* att verket efter ikraftträdandet inte längre får återges.

*Punkt 3* innebär att den nya begränsningen avseende rätten att återge det som anförts inför en myndighet är tillämplig även på uppgifter i verk som anförts muntligen eller skriftligen före ikraftträdandet.

Genom bestämmelsen i *punkt 4* klargörs att bestämmelserna i punkterna 2 och 3 inte medför att sanktionsbestämmelserna om bl.a. straff och skadestånd i upphovsrättslagen får retroaktiv verkan.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen föreskrivs att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt utgör en viktig del av den svenska offentlighetsprincipen. Enligt nuvarande regler skall en allmän handling tillhandahållas enligt tryckfrihetsförordningen oavsett om den är upphovsrättsligt skyddad eller inte. Detta har under senare tid lett till att rätten att ta del av allmänna handlingar använts för att sprida upphovsrättsligt skyddade verk. Att offentlighetsprincipen används på detta sätt kan medföra betydande skada för upphovsmännen.

Regeringen har tidigare beslutat att tillkalla en kommitté som bl.a. skall undersöka om tillhandahållandet av allmänna handlingar som omfattas av upphovsrätt skall begränsas (dir. 1998:32). Med hänsyn till att upphovsrättsligt skyddade verk som inte offentliggjorts har ett särskilt högt skyddsvärde och att det är möjligt att utnyttja handlingsoffentligheten för att framställa exemplar av och sprida ett sådant verk och få till stånd ett "tvångsoffentliggörande" av verket, görs bedömningen att rätten att ta del av allmänna handlingar redan nu bör begränsas såvitt avser vissa verk som inte offentliggjorts.

I promemorian föreslås en begränsning av tillhandahållandet av upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar och beträffande vilka det finns anledning att anta att de har kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke och utan att tidigare ha offentliggjorts. Förslaget innebär att ett sådant verk skall tillhandahållas endast om det står klart att verket kan tillhandahållas utan skada för upphovsmannen.

Förslaget innebär inte någon begränsning i myndigheternas skyldighet att på begäran av enskild lämna ut uppgifter ur en allmän handling i annat fall än om utlämnandet skulle utgöra ett offentligt framförande eller ett annat förfogande enligt 2 § upphovsrättslagen.

De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2000.

## 1. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk att 9, 26, 26 a och 26 b §§ skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 9 §

Upphovsrätt gäller inte till

1. författningar,
2. beslut av myndigheter,
3. yttranden av svenska myndigheter och
4. officiella översättningar av sådant som avses i 1–3.

Upphovsrätt gäller dock till verk vilka ingår i en handling som avses i första stycket och är av följande slag:

1. kartor,
2. alster av bildkonst,
3. musikaliska verk eller
4. diktverk.

*Upphovsrätt gäller även till ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket, om det fogats till ett beslut som avser rätten att ta del av verket.*

#### 26 §

Var och en får återge vad som muntligen eller skriftligen anförs

1. inför myndigheter,
2. i statliga eller kommunala representationer,
3. vid offentliga debatter om allmänna angelägenheter eller
4. vid offentliga utfrågningar om sådana angelägenheter.

*Vad som skriftligen anförs ur ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket får dock återges endast om det även anförs muntligen.*

Vid tillämpning av första stycket gäller dock

Vid tillämpning av första stycket gäller

1. att skrifter vilka åberopas som bevis, utlåtanden och liknande får återges endast i samband med en redogörelse för det mål eller ärende i vilket de förekommit och endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen,

2. att en upphovsman har ensamrätt att ge ut samlingar av sina anföranden och



3. att det som anförs vid sådana utfrågningar som avses i första stycket  
4 inte får återges i ljudradio eller television med stöd av den bestämmelsen.

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 2

#### 26 a §

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller
2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. *Detta gäller dock inte sådana verk som avses i 9 § tredje stycket.* Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller
2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge handlingar som är upprättade hos svenska myndigheter men inte är sådana som avses i 9 § första stycket.

Andra stycket gäller inte beträffande

1. kartor,
2. tekniska förebilder,
3. datorprogram,
4. verk som skapats för undervisning,
5. verk som är resultatet av vetenskaplig forskning,
6. alster av bildkonst,
7. musikaliska verk,
8. diktverk eller
9. verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet.

#### 26 b §

Allmänna handlingar skall oavsett upphovsrätten tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

*Om det i en allmän handling ingår ett verk och det finns anledning att anta att verket kommit in till myndigheten utan upphovsmannens samtycke och utan att det tidigare har offentliggjorts, skall det i handlingen ingående verket dock tillhandahållas endast om det står klart att det förfogande över verket som tillhandahållandet*

*innebär kan ske utan skada för upphovsmannen.*

*Vid tillämpningen av andra stycket skall ett verk som ingår i en allmän handling som tillhandahållits enligt 2 kap. Tryckfrihetsförordningen eller som lämnats från en myndighet till en annan inte anses offentliggjort.*

*Andra stycket innebär inte någon begränsning i den rätt som en sökande, klagande eller annan part i ett mål eller ärende hos en domstol eller någon annan myndighet har att ta del av handlingar i målet eller ärendet.*

*Vid tillämpningen av andra och fjärde styckena jämföras med myndighet de organ som avses i 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen (1980:100).*

Upphovsrätten hindrar inte att ett verk används i rättsvårdens eller den allmänna säkerhetens intresse.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.
  2. De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ tillämpas även på beslut som meddelats före ikraftträdandet.
  3. De nya bestämmelserna i 26 och 26 b §§ tillämpas även på verk och prestationer som ingår i en allmän handling som har kommit in till en myndighet före ikraftträdandet.
  4. De nya bestämmelserna i 9, 26 och 26 a §§ tillämpas inte vad gäller åtgärder som vidtagits före ikraftträdandet.

## 2. Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 1 kap. 1 § och 15 kap. 4 och 9–10 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*).

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställt skrift eller i radioprogram, film, ljudupptagningar eller därmed jämställt medium varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

*Utöver bestämmelserna i denna lag finns i upphovsrättslagen (1960:729) bestämmelser om begränsning av rätten att ta del av vissa allmänna handlingar i vilka ingår upphovsrättsligt skyddade verk.*

### **15 kap.**

#### 4 §

Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån inte hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. *Myndighet får dock inte lämna uppgift ur ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, om det innebär ett sådant förfogande som avses i 2 § samma lag.*

Bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen.

Myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar

*2. att allmänna handlingar i vilka ingår ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk bör hållas åtskilda från andra allmänna handlingar*

2. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,

3. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,

4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

3. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,

4. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,

5. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Myndigheten skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

## 10 §

Myndigheten skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund

Myndigheten skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund

av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. *Sådan skyldighet föreligger inte heller, om sökanden därigenom får tillgång till ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.*

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 2

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Förteckning över remissinstanser

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 3

Justitiedepartementets promemoria Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen (Ds 1999:7) har remitterats till Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Kungl. biblioteket, Riksarkivet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Svenska Kommunförbundet, Arkivet för ljud och bild, Sveriges advokatsamfund, Patent- och registreringsverket, Föreningen Bonus Presskopia, Föreningen COPYSWEDE, Föreningen Grävande Journalister, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, KLYS, Föreningen Svensk Programvaruindustri, Förlags- och Medieförbundet, Svensk Bildbyråförening, Svenska Förläggareföreningen, Svenska föreningen för upphovsrätt, Svenska Journalistförbundet, Svenska Musikförläggareföreningen, Sveriges Författarförbund, Sveriges Industriförbund och Tidningsutgivarna. Dessutom har yttrande inkommit från Religious Technology Center, Sveriges Radio, Marianne Lindblad, Läromedelsförfattarnas Förening och TV4.

Utkastet till lagrådsremiss har tillställts Riksdagens ombudsmän, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Föreningen COPYSWEDE, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, KLYS, Svenska Förläggareföreningen, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Industriförbund och Tidningsutgivarna, vilka också samtliga har inkommit med yttranden över utkastet. Dessutom har ett yttrande över utkastet inkommit från Religious Technology Center.

## 1. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Härigenom föreskrivs att 9, 26, 26 a och 26 b §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 9 §<sup>5</sup>

Upphovsrätt gäller inte till

1. författningar,
2. beslut av myndigheter,
3. yttranden av svenska myndigheter och
4. officiella översättningar av sådant som avses i 1–3.

Upphovsrätt gäller dock till verk vilka ingår i en handling som avses i första stycket och är av följande slag:

1. kartor,
2. alster av bildkonst,
3. musikaliska verk eller
4. diktverk.

*Upphovsrätt gäller även till ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket, om det har fogats till ett beslut som avser rätten att ta del av verket.*

#### 26 §<sup>6</sup>

Var och en får återge vad som muntligen eller skriftligen anförs

1. inför myndigheter,
2. i statliga eller kommunala representationer,
3. vid offentliga debatter om allmänna angelägenheter eller
4. vid offentliga utfrågningar om sådana angelägenheter.

*Vad som inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer skriftligen anförs ur ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket får dock återges endast om det även anförs muntligen.*

Vid tillämpning av första stycket gäller dock

Vid tillämpning av första stycket gäller

1. att skrifter vilka åberopas som bevis, utlåtanden och liknande får återges endast i samband med en redogörelse för det mål eller ärende i

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1993:1007

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1993:1007

vilket de förekommit och endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen,

2. att en upphovsman har ensamrätt att ge ut samlingar av sina anföranden och

3. att det som anförs vid sådana utfrågningar som avses i första stycket 4 inte får återges i ljudradio eller television med stöd av den bestämmelsen.

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 4

#### 26 a §<sup>7</sup>

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller

2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. *Detta gäller dock inte sådana verk som avses i 9 § tredje stycket.*

Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller

2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge handlingar som är upprättade hos svenska myndigheter men inte är sådana som avses i 9 § första stycket.

Andra stycket gäller inte beträffande

1. kartor,

2. tekniska förebilder,

3. datorprogram,

4. verk som skapats för undervisning,

5. verk som är resultatet av vetenskaplig forskning,

6. alster av bildkonst,

7. musikaliska verk,

8. diktverk eller

9. verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1993:1007



Allmänna handlingar skall oavsett upphovsrätten tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

*Om det i en allmän handling ingår ett verk och det finns anledning att anta att verket inte tidigare har offentliggjorts och att det har kommit in till myndigheten utan upphovsmannens samtycke, skall det i handlingen ingående verket dock inte tillhandahållas om det kan antas att det förfogande över verket som tillhandahållandet innebär medför skada för upphovsmannen.*

*Vid tillämpningen av andra stycket skall ett verk som ingår i en allmän handling som tillhandahållits enligt 2 kap. Tryckfrihetsförordningen eller som lämnats från en myndighet till en annan inte anses offentliggjort.*

*Andra stycket innebär inte någon begränsning i den rätt som en sökande, klagande eller annan part i ett mål eller ärende hos en domstol eller någon annan myndighet har att ta del av handlingar i målet eller ärendet.*

*Vid tillämpningen av andra och fjärde styckena jämföras de organ som avses i 2 kap. 5 och 17 §§ tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen (1980:100).*

Upphovsrätten hindrar inte att ett verk används i rättsvårdens eller den allmänna säkerhetens intresse.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

2. De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ tillämpas även på verk som fogats till beslut som meddelats före ikraftträdandet. För sådana verk gäller dock att en åtgärd som har vidtagits före ikraftträdandet och som då var tillåten inte kan angripas till följd av de nya bestämmelserna.

3. De nya bestämmelserna i 26 och 26 b §§ tillämpas även på verk som ingår i en allmän handling som har kommit in till en myndighet före ikraftträdandet. För sådana verk gäller dock att en åtgärd som har vid-

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1997:790

tagits före ikraftträdandet och som då var tillåten inte kan angripas till följd av de nya bestämmelserna.

4. Det som sägs i punkterna 2 och 3 tillämpas också på sådana rättigheter som skyddas genom bestämmelserna i 45, 46 och 48–49 a §§.

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 4

## 2. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>9</sup> att 1 kap. 1 § och 15 kap. 4, 9 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*).

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställt skrift eller i radioprogram, film, ljudupptagningar eller därmed jämställt medium varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

*Utöver bestämmelserna i denna lag finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk bestämmelser om begränsning av rätten att ta del av vissa allmänna handlingar i vilka ingår upphovsrättsligt skyddade verk.*

### **15 kap.**

#### 4 §

Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. *Myndighet får dock inte lämna uppgift ur ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, om det innebär ett sådant förfogande som avses i 2 § samma lag.*

<sup>9</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

### 9 §

Myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar,

*2. att allmänna handlingar i vilka det ingår ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk bör hållas åtskilda från sådana allmänna handlingar som får lämnas ut,*

2. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,

3. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,

3. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,

4. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,

4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

5. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Myndigheten skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

### 10 §

Myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän

Myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän

handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. *Sådan skyldighet föreligger inte heller, om sökanden därigenom får tillgång till ett sådant verk som inte får tillhandahållas enligt 26 b § andra stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.*

I fråga om beslut, varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran enligt första stycket, tillämpas vad som är föreskrivet om överklagande av beslut som avses i 7 § första stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-09-13

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 2 september 1999 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Malin Bonthron.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I 26 b § första stycket lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) föreskrivs att allmänna handlingar oavsett upphovsrätten skall tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Regeln utgör närmast en erinran om TF:s regler om allmänhetens rätt att ta del av myndigheters handlingar. Även utan regeln i 26 b § första stycket upphovsrättslagen hade vad där föreskrivs gällt direkt på grundval av reglerna i 2 kap. TF.

I lagrådsremissen föreslås ett nytt andra stycke i 26 b § upphovsrättslagen av den innebörd att allmänna handlingar, vari ingår verk, under vissa förutsättningar inte skall tillhandahållas allmänheten. Regeln har getts karaktären av undantagsregel till regeln i första stycket. Som ovan påpekats, har regeln i första stycket inte någon självständig betydelse i förhållande till reglerna i 2 kap. TF.

Den föreslagna regeln i 26 b § upphovsrättslagen förutsätter att det är fråga om en allmän handling, vari verket ingår, och att denna handling inte heller är sekretessbelagd. I sistnämnda avseende medger 2 kap. 2 § TF att rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas i särskild lag (eventuellt i annan lag, vartill den särskilda lagen hänvisar), om det är påkallat med hänsyn till vissa i lagrummet angivna intressen. Den särskilda lag som här avses är sekretesslagen (1980:100). Syftet med den föreslagna regeln i upphovsrättslagen är emellertid inte att verk av visst innehåll skall undantas från reglerna i 2 kap. TF utan att överhuvudtaget allmänna handlingar, vari verk ingår, skall ges en specialreglering.

Om en handling är allmän och någon tillämplig sekretessregel inte finns, skall handlingen tillhandahållas enligt de regler som finns härom i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Den föreslagna regeln i 26 b § upphovsrättslagen innebär att beträffande handlingar, vari verk ingår, undantag skall göras från reglerna om tillhandahållande i nu nämnda paragrafer. En dylik undantagsregel kan naturligtvis inte beslutas genom vanlig lag utan att TF innehåller uttryckligt medgivande härom. Den centrala frågan i

lagstiftningsärendet är därför om förslaget är förenligt med TF:s bestämmelser.

I 1 kap. TF ges de grundläggande bestämmelserna om tryckfrihet, vilken enligt 1 § består i en rättighet att ”utgiva skrifter”. I detta kapitel 8 § hänvisas beträffande upphovsrätten till litterära och konstnärliga verk samt fotografiska bilder till gällande lag härom. Den åsyftade lagen är upphovsrättslagen.

Regeringens ståndpunkt är att inskränkningar i handlingsoffentligheten kan göras i upphovsrättslagen med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF. Denna ståndpunkt överensstämmer otvivelaktigt med vad som kommit till uttryck i senare lagstiftningsärenden, se bl.a. prop. 1973:15 s. 154, SOU 1979:49 s. 122, SOU 1983:70 s. 188 och bet. LU 1986/87:11 s. 12. Uttalandena har emellertid gjorts i sammanhang där det varit fråga om att i upphovsrättslagen ge uttryck för skyddet för handlingsoffentligheten, såsom vid tillkomsten år 1973 av 24 a §, numera 26 b § första stycket, och man kan då ha tagit det säkra för det osäkra. Oavsett hur därmed må förhålla sig kan dock uttalanden i senare lagstiftningsärenden inte tillmätas någon betydelse vid tolkningen. Avgörande är vad som förekommit vid tryckfrihetsförordningens tillkomst och vid den ändring av 1 kap. 8 § TF som skedde år 1960 i samband med införandet av upphovsrättslagen; senare ändring i paragrafen saknar betydelse för den uppkomna frågan. (Beträffande tolkningsfrågan kan också hänvisas till Lennart Svensäter, Upphovsrätten och informationsintresset, Det 35. nordiske juristmøte, 1999 s. 11 f.)

Det kan anmärkas att inte heller hänvisningen till 1 kap. 8 § TF i 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen ger någon ledning för bedömning av frågan; handlingsoffentligheten regleras för övrigt i 2 kap. TF även med avseende på andra medier än det skrivna ordet.

Till stöd för regeringens ståndpunkt har under föredragningen inför Lagrådet åberopats - förutom de ovan nämnda uttalandena i senare års lagstiftningsärenden - dels ordalydelsen av 1 kap. 8 § TF, dels dess placering i 1 kap. TF vilken sagts göra den till en portalparagraf för hela TF inklusive 2 kap. om allmänna handlingars offentlighet.

Bestämmelsen lyder numera: ”Om den rätt, som tillkommer upphovsman till litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud att återgiva litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt, som kränker den andliga odlingens intressen, gälle vad i lag är stadgat.” Bestämmelsen utsäger inte något om handlingsoffentligheten. För att utröna om denna omfattas eller inte omfattas av bestämmelsen måste hänsyn tas till förarbeten och till det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer.

Den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen i 1949 års TF var följande: ”Om den uteslutande rätt att genom tryck mångfaldiga litterära och musikaliska verk eller verk av bildande konst, som tillkommer uphovsmannen till sådant verk, gälle vad i lag är stadgat.” Det är uppenbart att vid tillkomsten av stadgandet det centrala varit att rätten att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter eller meddela uppgifter och underrättelser inte skulle innebära någon rätt att kränka annans författarrätt. Allmänna

handlingar omnämns endast i samband med frågan om upphovsrätten till sådana handlingar. (SOU 1947:60 s. 217 f, prop. 1948:230 s. 120.)

Vid ändringen av bestämmelsen i samband med upphovsrättslagens tillkomst år 1960 - varvid i förevarande sammanhang främst är av intresse utbytet av orden "om den uteslutande rätt att genom tryck mångfaldiga --- som tillkommer upphovsmannen" mot orden "om den rätt, som tillkommer upphovsman" - var syftet främst att skydda upphovsmännens ideella befogenheter. Det förekom ingenting som skulle kunna tyda på att en ändring var avsedd i fråga om förhållandet mellan upphovsrätt och handlingsoffentlighet. (Prop. 1960:17 s.350 f.)

Enligt sina respektive rubriker handlar 1 kap. TF om tryckfrihet och 2 kap. om allmänna handlingars offentlighet. Det finns ingenting i 1 kap. som tyder på att det skulle innehålla portalparagrafer avseende även 2 kap. De grundläggande reglerna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet har endast ett vagt samband med tryckfriheten (egentligen endast som en källa till material för tryckta skrifter). Den offentlighetsprincip som uttrycks i 2 kap. TF framstår i sin moderna tappning som frigjord från tryckfriheten i övrigt (se Strömberg, Tryckfrihetsrätt, 13 u. 1999, s. 89). Saken har också i en av våra ledande grundlagskommentarer uttryckts sålunda: "Placeringen i TF (av bestämmelserna om handlingsoffentlighet) motiveras främst med det skriftliga materialets betydelse som nyhetskällor. Offentlighetsprincipen har emellertid betydelse långt utanför tryckfrihetsrätten. Den är en av våra viktigaste rättssäkerhetsgarantier." (Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980 s. 803.)

Med tanke på handlingsoffentlighetens karaktär av en hörnsten i den svenska demokratin - jämför det tidigare citerade kommentaruttalandet - är det föga sannolikt att grundlagsstiftarna skulle ha avsett att lämna fritt utrymme för att i vanlig lag reglera handlingsoffentligheten i fråga om upphovsrättsskyddade handlingar. Vid en jämförelse med den noggrannhet med vilken de i 2 kap. 2 § reglerat möjligheten att göra undantag från handlingsoffentligheten genom lagstiftning om sekretess ter sig en sådan släpphänthet i fråga om upphovsrättslig lagstiftning som i det närmaste utesluten.

Lagrådet finner på grund av det anförda att regeringsförslaget strider mot 2 kap. TF och att bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF inte föranleder en annan bedömning. Lagrådet avstyrker därför lagförslagen.



## 1. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häri genom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)<sup>10</sup> skall införas en ny paragraf, 8 kap. 27 §, av följande lydelse.

### *Föreslagen lydelse*

#### **8 kap.**

##### **27 §**

*Sekretess gäller hos myndighet för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse,*

*1. om det av särskild anledning kan antas att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,*

*2. om det av särskild anledning kan antas att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke, och*

*3. om ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande,*

*om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.*

*Vid tillämpningen av första stycket skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. Tryckfrihetsförordningen eller har lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.

<sup>10</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

## 2. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 9, 26 och 26 a §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 9 §<sup>11</sup>

Upphovsrätt gäller inte till

1. författningar,
2. beslut av myndigheter,
3. yttranden av svenska myndigheter och
4. officiella översättningar av sådant som avses i 1–3.

Upphovsrätt gäller dock till verk vilka ingår i en handling som avses i första stycket och är av följande slag:

1. kartor,
2. alster av bildkonst,
3. musikaliska verk eller
4. diktverk.

*Upphovsrätt gäller även till ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut av en myndighet, om beslutet avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår.*

#### 26 §<sup>12</sup>

Var och en får återge vad som muntligen eller skriftligen anför

1. inför myndigheter,
2. i statliga eller kommunala representationer,
3. vid offentliga debatter om allmänna angelägenheter eller
4. vid offentliga utfrågningar om sådana angelägenheter.

*Första stycket 1 och 2 gäller dock inte uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 8 kap. 27 § sekretesslagen (1980:100).*

Vid tillämpning av första stycket gäller dock

Vid tillämpning av första stycket gäller

1. att skrifter vilka åberopas som bevis, utlåtanden och liknande får återges endast i samband med en redogörelse för det mål eller ärende i vilket de förekommit och endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen,

2. att en upphovsman har ensamrätt att ge ut samlingar av sina anföranden och

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1993:1007

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1993:1007

3. att det som anförs vid sådana utfrågningar som avses i första stycket  
4 inte får återges i ljudradio eller television med stöd av den bestämmelsen.

Prop. 1999/2000:35  
Bilaga 6

#### 26 a §<sup>13</sup>

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller
2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge verk, vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av de slag som anges i 9 § andra stycket 2–4. *Detta gäller dock inte ett sådant verk som avses i 9 § tredje stycket.* Upphovsmannen har rätt till ersättning, utom när återgivningen sker i samband med

1. en myndighets verksamhet eller
2. en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit och verket återges endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen.

Var och en får återge handlingar som är upprättade hos svenska myndigheter men inte är sådana som avses i 9 § första stycket.

Andra stycket gäller inte beträffande

1. kartor,
2. tekniska förebilder,
3. datorprogram,
4. verk som skapats för undervisning,
5. verk som är resultatet av vetenskaplig forskning,
6. alster av bildkonst,
7. musikaliska verk,
8. diktverk eller
9. verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.

2. De nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ tillämpas även på verk som har fogats till beslut som meddelats före ikraftträdandet.

3. Den nya bestämmelsen i 26 § tillämpas även på verk som ingår i en allmän handling som har kommit in till en myndighet före ikraftträdandet.

4. En åtgärd som före ikraftträdandet har vidtagits med ett sådant verk som avses i punkterna 2 och 3 och som då var tillåten kan inte angripas med stöd av de nya bestämmelserna.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1993:1007

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-11-22

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 11 november 1999 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Malin Bonthron och hovrättsassessorn Jonas Stertman.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Bakgrunden till de föreslagna lagändringarna sägs i lagrådsremissen vara att det förekommer att rätten att ta del av allmänna handlingar används för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten. Att handlingsoffentligheten kan användas på det sättet kan naturligtvis medföra stor skada för upphovsmannen. Syftet med förslaget är att åstadkomma ett erforderligt skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk som kommit in till en myndighet.

Frågan är dock om den lösning som valts på enklast möjliga sätt ger ett effektivt skydd.

De föreslagna bestämmelserna i 8 kap. 27 § sekretesslagen har en mycket komplicerad uppbyggnad, såväl rättstekniskt som språkligt. En rad förutsättningar uppställs av inte alldeles lättillämpad art. Av lagrådsremissen framgår att förutsättningarna är nödvändiga av två skäl. De skall dels motivera en placering av paragrafen i sekretesslagen, dels passa in på det konkreta fall som föranlett lagförslaget (fallet med "Scientologi-bibeln").

Just paragrafens placering i sekretesslagen har medfört att det objekt som skall åtnjuta skydd anges som "uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk". Här uppstår, åtminstone i fråga om uttryckssätt, en divergens mellan sekretess- och upphovsrättslagstiftningen. Medan det upphovsrättsliga skyddet avser verket som sådant, omfattar sekretesskyddet endast uppgifter i verket. Det kan dock på goda grunder antagas att någon saklig skillnad egentligen inte är åsyftad.

Vidare har verk ansetts kunna beredas skydd enligt den föreslagna paragrafen endast i ekonomiskt hänseende. Någon möjlighet att skapa skydd även för de ideella värdena har inte ansetts föreligga, eftersom ett sådant skydd inte skulle kunna inordnas bland de intressen som enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen kan läggas till grund för en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar.

En tredje förutsättning, som passar in på fallet med "Scientologibibeln", är att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Det kan ifrågasättas om en bestämmelse om sekretesskydd för verk endast skall avse icke offentliggjorda verk. En rättighetshavare kan också lida skada om ett redan offentliggjort verk lämnas in till en myndighet och därigenom blir en allmän handling, som inte omfattas av någon sekretessregel. Allmänheten kan då kostnadsfritt ta del av verket "på stället" (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen), och om handlingen kopieras (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen) kommer det allmänna att få ersättning för kopieringen, men rättighetshavaren kommer att stå utan någon ersättning.

Fallet med "Scientologibibeln" har fäst uppmärksamheten på en svag punkt i den svenska offentlighetslagstiftningen. Det visar att en person endast genom att lämna in ett verk till en myndighet utan annat syfte än att underminera någons upphovsrätt kan göra verket allmänt tillgängligt. Inlämnaren av verket behöver således inte ha för avsikt att påverka myndighetens handläggning av något ärende eller vidtagande av andra åtgärder. Myndigheten utnyttjas helt enkelt endast som en förvaringsplats för verket ifråga.

Att komma till rätta med detta viktiga problem är knappast möjligt inom ramen för sekretesslagstiftningen. Det hänger i stället samman med hur begreppet allmän handling definieras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt kapitlets 11 § första stycket räknas vissa handlingar inte som allmänna, om de lämnats in till eller upprättats hos en myndighet för ett visst angivet ändamål. I denna paragraf skulle som en särskild punkt i första stycket kunna läggas till orden "5. ett upphovsrättsligt skyddat verk som utan rättighetshavarens samtycke inlämnas till en myndighet för förvaring". Med en sådan enkel regel skulle konstruktionen "uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk" kunna undvaras, de ideella värdena förknippade med verket skyddas och även offentliggjorda verk beredas skydd.

Genomförandet av förslaget i lagrådsremissen brådskar på grund av vissa omständigheter. Det kan därför inte komma ifråga att nu överväga en grundlagsändring. Lagrådet konstaterar att förslaget till följd av de begränsningar som 8 kap. 27 § sekretesslagen kommer att innehålla har stöd i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och godtar de föreslagna lagändringarna som ett provisorium. Lagrådet finner det dock angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet sökes.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 december 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Lejon

---

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen